

Carsten Klingemann

**THEORIEN UND FUNKTIONEN DES
,SÄKULAREN STAATSINTERVENTIONISMUS':
ÖKONOMISCHE EINGRIFFSMODELLE UND
GESELLSCHAFTLICHE ORDNUNGSVORSTELLUNGEN
IN DER
BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
SEIT 1945**

1979



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41555408_0008

Soziologie

Theorien und Funktionen des 'säkularen Staatsinterventionismus': Ökonomische Eingriffsmodelle und gesellschaftliche Ordnungsvorstellungen in der Bundesrepublik Deutschland seit 1945

Inaugural - Dissertation
zur Erlangung des Doktorgrades
der
P h i l o s o p h i s c h e n F a k u l t ä t
der
Westfälischen Wilhelms-Universität
zu
Münster (Westf.)
vorgelegt von
Carsten Klingemann
Celle
1978

Tag der mündlichen Prüfung: 5. Februar 1979

Dekan: Prof. Dr. M. E. Brockhoff

Referent: Prof. Dr. S. Papcke

Korreferent: Prof. Dr. A. Klönne



Inhaltsverzeichnis

I

Einleitung

1

- I. Die Gleichursprünglichkeit und Komplementarität von Staat und Gesellschaft bei der Herausbildung des Staatsinterventionismussystems 11

1. Staatliche Monopolbildung - Der Staat als Hauptfaktor der Durchsetzung des Laissez-faire-Prinzips - Der Staat als Steuerstaat 11

2. Die Organisation industrieller Produktionsverhältnisse in Preußen/Deutschland durch bürokratische Staatsintervention 21

3. Historischer "Beginn" des Staatsinterventionismus in Deutschland 26

4. Zur Diskussion um die Entwicklungstendenzen im Verhältnis von Staat und Gesellschaft 29

- II. Ansätze zur Erklärung des heutigen Staatsinterventionismus in der Diskussion um die Tendenz der vollständigen Subsumtion des Staates unter das Kapitalverhältnis, im Komplex der Herstellung allgemeiner Produktionsbedingungen durch den Staat und in den neueren Arbeiten zur marxistischen Staatstheorie 44

1. Zur Tendenz der vollständigen Subsumtion des Staates unter das Kapitalverhältnis 44

2. Die staatliche Organisation der Herstellung allgemeiner Produktionsbedingungen 53

3. Ansätze zu einer Interventionismustheorie in den Arbeiten zu einer materialistischen Theorie des bürgerlichen Staates 66

III. Interventionsstaat, "Organisierter Kapitalismus" und "Wirtschaftsdemokratie"	97
1. Die historische Aussagekraft des Begriffs "Organisierter Kapitalismus"; die Frage seiner Einteilung als Periode und seine Rolle als Paradigma zur Analyse des intervenierenden Staates	97
2. Sind die aktuellen Formen des Interventionismus "organisierter" Kapitalismus?	106
3. Rudolf Hilferdings Bestimmung des Organisierten Kapitalismus und die Forderung nach "Wirtschaftsdemokratie"	120
4. Wirtschaftsdemokratie, Rätebewegung und deren estatistische Bewältigung	127
IV. Kritik nationalökonomischer Theorievarianten zur Analyse des Staatsinterventionismus	136
1. Staatseingriff und Gleichgewichtstheorie	136
2. Die Theorie des sozialökonomischen Optimums ("Pareto-Optimum") - Ökonomische Theorie und wirtschaftspolitische Realität	146
3. Der Begriff des "vollkommenen Wettbewerbs" und die Anerkennung des Staatsinterventionismus in der Wettbewerbstheorie durch E. Kantzenbach	150
4. Die traditionelle Fragestellung: "Macht oder ökonomisches Gesetz" - und die "Neue Politische Ökonomie"	157
5. Staatstätigkeit und die "Theorie öffentlicher Güter"	171

V. Theorieansätze zum säkularen Charakter des Interventionismussystems und der heutige Interventionsstaat	179
1. Theorie des "gemischten Systems" - Die "Krise des gemischten Systems"	179
2. "Neomerkantilismus" oder Interventionismus?	188
3. Theorien der Wirtschaftsordnungen bzw. Wirtschaftssysteme und die wirtschaftsliberale Argumentation gegen den säkularen Charakter des Interventionismus	192
4. Die "Kumulationstendenz" des Staatsinterventionismus und das "richtige" Maß an Interventionen - Der liberale Staat als "schwacher" und "politischer" Staat	200
VI. Die "relative Autonomie des Staates" - Mechanismen zur Sicherung der Handlungsspielräume der Staatsadministration	211
1. Zur Diskussion um die Bonapartismus-Konzeption bei Marx und Engels	211
2. Verlust der Staatlichkeit oder Primat der Politik?	215
3. Der Staat als Krisenmanager? - Politische Krisennutzung?	219
4. Probleme legitimatorischer Staatseingriffe	222
5. Die "Selektivität" politischer Institutionen - "non-decisions" als Interventionsform	227
6. Das "Interesse des Staates an sich selbst"	236
7. Staat - Staatsapparat - politisches System und Staatsfunktionen	241

VII. Der Vermittlungsprozeß staatlichen und gesellschaftlichen Interventionshandelns aus der Sicht der politischen Soziologie	255
1. Kontinuität der Bürokratie und interventionismusfunktionale Bürokratisierung	255
2. Die "symbiotische" Verbindung von Staats- und Verbändemacht als Funktionsprinzip des Interventionssystems	266
3. Politikformulierungsstrukturen des Interventionsstaats - Der Staat als "Parteienstaat - "Entmachtung" des Parlaments - Der Staat als "Justizstaat"	288
4. Das Funktionsprinzip des Staatsinterventionismus aus eliten-, demokratie- und machtheoretischer Sicht	312
VIII. Zur Wirksamkeit des Interventionsstaats-Prinzips im politisch-administrativen System der Bundesrepublik	338
1. Zur Rekonstruktion des Staatsinterventionismus-systems nach 1945	338
2. Das strukturelle Finanzdilemma des "Steuerstaats" als Ursache der Selektivität des Interventionsstaats	357
3. Das Gesetz der zunehmenden Staatstätigkeit und die "These des selektiven Staatseingriffs" - Zur Entwicklung der "Staatsquote" in der Bundesrepublik seit 1950	372
4. Administrative "System- und Modernisierungspolitiken": gescheiterte Versuche zur Überwindung des punktuellen Interventionismus	387

Schluß	436
--------	-----

Literaturverzeichnis	446
----------------------	-----

Einleitung

Eine realitätsnahe Analyse des Funktionsprinzips des heutigen Interventionsstaates in der Bundesrepublik ist unter Beibehaltung einiger gängiger Paradigmen politisch-ökonomischer Theoriebildung nicht möglich. Aus diesem Grund beginnt die vorliegende Untersuchung mit einer historisch orientierten Klärung des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft bzw. Politik und Ökonomie, die dazu dient, jedwede geschichtsdeterministische Konstruktion zur Bestimmung der Form und Funktion des aktuellen Staatsinterventionismus als unzulänglich abzulehnen.

Gegen die in der marxistischen Staatstheorie-Diskussion üblichen Ableitungsversuche des bürgerlichen Staates aus den Gesetzmäßigkeiten einer als selbstregulativ definierten Ökonomie wird im ersten Kapitel die These der Gleichursprünglichkeit und Komplementarität von Staat und Gesellschaft¹ gestellt. Die Entstehungsgeschichte des modernen Staates ist dadurch charakterisiert, daß der Staat gerade nicht als "besondere" Instanz in Erscheinung tritt, sondern als Hauptfaktor der Durchsetzung des Laissez-faire-Prinzips (Polanyi) strukturbestimmend für den sich entfaltenden Kapitalismus wird. So ist einmal der Staat in seiner Rolle als Organisator der sozialen "Gegenbewegung" zum ungezügelter Laissez-faire der Grund dafür, daß es historisch keine Epoche der Herrschaft des reinen Marktprinzips oder in anderer Terminologie des Wertgesetzes gab. Die rigide Setzung der Kategorie der

¹ Vgl. Ronge (1977), S.191ff

"Besonderung des Staates" als Ausgangspunkt einer materialistischen Staatstheorie verhindert daher, daß die Tatsache seiner prinzipiellen Involviertheit in ökonomische (allgemein: gesellschaftliche) Zusammenhänge erkannt wird. Darin, daß der bürgerliche Staat mit seiner Konstituierung als Steuerstaat der kapitalistischen Produktionsweise zum Durchbruch verhilft und auch weiterhin in dieser Eigenschaft wirksam ist, wird zweitens deutlich, daß seine Intervention als gleichursprüngliches Strukturprinzip neben den Erfordernissen des Wirtschaftssystems zu bestimmen ist.

Diese Annahme wird auch im krisentheoretischen Zusammenhang bestätigt. Ausgehend von dem Begriff der Reinigungskrise bei Marx stellt Groth fest, daß die klassische Krise ihre Funktion auch in Marx' Darstellung nur erfüllen kann aufgrund eines Reorganisationspotentials außerhalb des Verwertungsprozesses, d.h. in vorkapitalistischen Produktionsformen. Die Reproduktion der Produktionsverhältnisse gelingt unter der Bedingung der fortschreitenden Durchkapitalisierung der Gesellschaft nur noch, wenn die in einer Krisensituation bestehende Überakkumulation von Kapital und die damit verbundene Unterorganisation der Reproduktionsbedingungen von Kapital über die Anwendung von Revenue, die nur an der gesellschaftlichen Wertbewegung, nicht aber an der Verwertung teilnimmt, durch eine außerökonomische Instanz aufgehoben werden. "Der Begriff des Kapitals erzwingt damit, logisch gesehen, eine Gesellschaftsstruktur, in der die Mobilisierung und Anwendung von Revenue ... aus der Ökonomie ausgegliedert und Gegenstand eines vom Kapital zu unterscheidenden Institutionensystems wird."²

Anhand der Diskussion um die Entwicklungstendenzen des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft wird dann dargestellt, daß die spezifische Interventionsbeziehung zwischen beiden Bereichen nicht lediglich eine überkommene liberale Formel ist, sondern konstitutiv für aktuelle staatliche Steuerungsmöglichkeiten, besonders im Fall von Reforminitiativen, ist. So falsch es wäre, den Tatbestand einer strikten Trennung von Staat und Gesellschaft zu postulieren, so falsch ist es auch, das Ende der Staatlichkeit (Forsthoff) aufgrund zunehmender "Vergesellschaftungstendenzen" zu proklamieren. Demgegenüber ist die Annahme eines Wechselspiels von Verstaatlichungs- und Vergesellschaftungstendenzen (Habermas) zutreffend; sie impliziert, daß es für die Sicherung der Handlungsfähigkeit des Staates notwendig ist, daß er intervenieren kann; was voraussetzt, daß er einen von der Gesellschaft unterschiedenen Gegenstandsreich konstituiert.

Wird jedoch ein Dominanz-Determinationsverhältnis von Ökonomie und Staat unterstellt, so ist es nicht mehr möglich, den Staat in seiner Rolle als "säkularen Interventionisten" zu erkennen. Die These vom Staat als säkularen Interventionisten im zweiten Kapitel bedeutet erstens eine Ablehnung der Ansicht, der Staat als eine von den wirtschaftlichen Gesetzmäßigkeiten determinierte Größe sei aus der Begrifflichkeit des Kapitals im allgemeinen "ableitbar". Zweitens stellt sie eine Kritik sämtlicher Versuche dar, die historische Entwicklung des Kapitalismus als Abfolge klar unterscheidbarer Phase zu bestimmen;- einschließlich des Anspruchs, einen "Endzustand" präzise zu prognostizieren.

Zu 1.) Die Forderung nach der Ableitung der Formbesonderung

des Staates aus der ökonomischen Grundstruktur und eine simplifizierte Anwendung des Basis-Überbau-Theorems auf das Verhältnis von Staat und Gesellschaft unterstellen eine Dominanz der ökonomischen Verhältnisse, die eine angemessene Berücksichtigung der Eigengesetzlichkeiten des Staatsapparates behindern, wodurch die Einsicht in die strukturgestaltende Eingriffsmacht des Staates aus dem Blick gerät. Nur so kann aber Marx' Aussage zur Wirksamkeit einer Tendenz der vollständigen Subsumtion aller Lebensbereiche (auch des Staates) unter das Kapitalverhältnis, die Ronge als eine (bereits zu Marx' Zeit) "falsche Abstraktion" charakterisiert, zur Grundlage staats-theoretischer Überlegungen werden. Die Verabsolutierung des Formaspektes des bürgerlichen Staates verhindert, daß seine der Form widersprechenden Funktionen im von ihm mitkonstituierten "gemischten System" erfaßt werden können.

So gelingt es den kapitallogisch argumentierenden Theorien nicht, die staatliche Organisation der allgemeinen Produktionsbedingungen (Infrastruktur) einzuordnen, da dazu nur ein Ansatz in der Lage wäre, der nicht gezwungen ist, "bestimmte Aktionen des Staates mit dem Argument aus der Staatsanalyse auszuklammern, daß diese nicht durch den Staat in seiner Eigenschaft als Staat erfolgen."³ Die Herstellung allgemeiner Produktionsbedingungen durch den Staat wird dann nicht zum Problem, wenn er als säkularer Interventionist begriffen wird, der im Prozeß seiner historischen Herausbildung aus "Staatsinteresse" Funktionen übernimmt, die nicht seinem abstrakten Begriff entsprechen.

³ Gerstenberger (1977), S.42

In dem grundlegenden Dilemma, die realen Staatseingriffe jeweils in einem Additionsverfahren als "äußere Intervention" bei der Analyse des Staates einführen zu müssen, stecken die meisten Ansätze zur marxistischen Staatstheorie-Debatte. Da die betroffenen Autoren auf jeden Fall eine "Hypostasierung des politischen Subjekts" vermeiden wollen, gelingt es ihnen nicht, dem "Eigeninteresse" der politischen Institutionen einen adäquaten Stellenwert in ihren Überlegungen einzuräumen. Eine realitätsgerechte Einschätzung der Bedeutung staatlicher Interventionen scheitert am Vermittlungsproblem, das sich z.B. in der Unvereinbarkeit werttheoretischer Argumentation mit der Beschreibung tatsächlichen "Krisenmanagement" manifestiert.

Zu 2.) Die Bestimmung des Staates als säkularen Interventionisten bedeutet eine Absage an alle Phasenmodelle kapitalistischer Entwicklung. Die Staatstätigkeit während der angeblich staatsfreien Phase des Konkurrenzkapitalismus (s. Kapitel I) und die Gegenüberstellung der Begriffe Interventionsstaat und Organisierter (bzw. Plan-)Kapitalismus im dritten Kapitel zeigen, daß es sich jeweils um ein spezifisches Interventionsverhältnis handelt. Nur bei Nichtbeachtung dieses Tatbestands kann bezüglich der "Phase" des Organisierten Kapitalismus von einem sichtbaren Strukturwandel (Hilferding) ausgegangen werden, der die Überwindung des Interventionssystems durch Planung im Konzept der Wirtschaftsdemokratie als in greifbarer Nähe erscheinen läßt. Die etatistische Bewältigung der Rätebewegung bedeutet daher eine Bekräftigung des spezifischen Interventionsverhältnisses von Politik und Wirtschaft. Diese Struktur findet ebenso in der Politik der Gewerkschaften nach dem Zweiten Weltkrieg ihre Bestätigung.

Die im vierten Kapitel vorgenommen Kritik des Gleichgewichtstheorems, der Theorie des sozialökonomischen Optimums und des Wettbewerbsbegriffs erweist wesentliche Momente herrschender volkswirtschaftlicher Theoriebildung als untauglich zur Analyse des bestehenden Interventionssystems, so daß auf ihnen fußende Anleitungen der Wirtschafts- und Sozialpolitik im gemischten System lediglich die Funktion haben, das Marktelement zu stärken, wodurch sie bei Bedarf selektive staatliche Enthaltsamkeit legitimatorisch absichern können. Dem dient auch die Wiederaufnahme der Diskussion um "Macht oder ökonomisches Gesetz" (Böhm-Bawerk), in der gezeigt wird, daß ein mit geringen Informations- und Durchgriffsmöglichkeiten ausgestatteter Staat seine Steuerungsversuche auf die Wirksamkeit marktgesetzlicher Reaktionen abstellen muß. Die Neue Politische Ökonomie und die Theorie öffentlicher Güter versuchen nun sogar, mit den auf dem eigenen ökonomischen Fachgebiet gescheiterten Instrumenten ihrer Theorie sozialwissenschaftliche Fragestellungen zu erörtern. Allein Kantzenbachs Konzeption der Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs auf oligopolitischen Märkten stellt demgegenüber eine realistische Beschreibung und Handlungsanleitung der staatlich vermittelten Veranstaltungen von Wettbewerb dar, weil sie die Vermachtungsstrukturen im sozialökonomischen Raum berücksichtigt.

Im fünften Kapitel bestätigt die Diskussion der Begriffe "gemischtes System", "Neomerkantilismus", u.a., die die bestehenden Staat/Politik-Gesellschaft/Ökonomie-Strukturen zwar als transitorische definieren, aber andererseits deren evolutionär wandelbare Bestandsbedingungen aufdecken, unsere These vom säkularen Charakter des Interventionismussystems. Auch die wirtschaftsliberale Argumentation gegen den funktionierenden

Interventionismus, die Suche nach einem idealen Maß systemkonformer Eingriffsintensität und die Schwierigkeiten, den Wunsch nach einem wirtschaftspolitisch enthaltenen mit der "Notwendigkeit" eines politisch starken Staates zu harmonisieren lassen vermuten, daß das Prinzip Staatsintervention von Dauer sein wird.

Mit dem Begriff der "relativen Autonomie des Staates" wird - neben der These von der Gleichursprünglichkeit staatlicher Initiative und der Rolle des Staates als säkulaarem Interventionisten - eine dritte für die Arbeit konstitutive These benannt: Das Interventionssystem kann sich nur über das Prinzip des punktuellen/selektiven Eingriffsverhaltens perpetuieren. Die Handlungsspielräume der Staatsadministration werden im sechsten Kapitel anhand der Aktualisierung der Bonapartismus-Konzeption von Marx und Engels, durch eine Gegenüberstellung der Behauptung zunehmender Unregierbarkeit einerseits und der angeblichen Durchsetzung des Primats der Politik andererseits, durch eine Untersuchung der staatsinterventionistischen Möglichkeiten der Krisenregulierung bzw. Krisennutzung und in einer Abwägung legitimationsstiftender Steuerungsversuche mit deren selbstdestruktiven Folgeerscheinungen bestimmt. Es stellt sich heraus, daß der Interventionsstaat am besten dadurch seinen Bestand sichert, daß er nur punktuell eingreift; die Selektivität politischer Institutionen verhindert, daß der Staat plötzlich aufgrund angeblicher Omnipotenz in eine Legitimationsfalle gerät. Das Prinzip der strukturellen "non-decisions" und die Politik des Unterlassens (Taktik des Verzögerns, Verleugnung der Zuständigkeit etc.) verhindern, daß der Staat in problematische Entscheidungsprozesse gezogen wird. Ronge schließt aus der Untersuchung der Einrichtung des "Ein-

lagersicherungsfonds der deutschen Banken" (1976), einer Institution mit quasi-politischem Charakter, "daß der Staat, d.h. konkret, Politiker und Beamte, sich vor der Übernahme von sowohl Kosten wie Verantwortung scheut."⁴ Das "Interesse des Staates an sich selbst" (Offe), d.h. an der Aufrechterhaltung seines Organisationsmonopols determiniert demnach erst den Zeitpunkt und Inhalt des Staatseingriffs. Dem Funktionsprinzip des selektiven Interventionismus widerspricht aus dieser Sicht auch nicht die bürokratische Organisation staatlichen Handelns.

Im siebten Kapitel wird die Bürokratie nicht nur als wesentliches Element der Bestandssicherung des Interventionismussystems (Kontinuität/Herrschaft der Bürokratie) bestimmt, es zeigt sich auch, daß der partikularisierte und segmentierte bürokratische Prozeß Zielkonflikte besser klein- und verarbeiten kann, "die bei einem höheren Maß positiver Koordination zu explosiven Entscheidungssituationen führen müßten." Diese "Organisation des Widerspruchs"⁵ zur Aufrechterhaltung des selektiven Interventionismus findet sich ebenfalls in der Einbindung der Verbände in staatliche Entscheidungsprozesse, in der Organisation der politischen Entscheidungsfindung durch den "Parteienstaat", in der zunehmenden "Entmachtung" des Parlaments einerseits und in der wachsenden Justizlastigkeit des Staates andererseits. Ebenso stützen die Tatsache der Existenz einer "herrschenden Subkultur" (Badura) im politischen System und der anscheinend irreversible Trend zu zentralistischer Machtausübung des Prinzips des Staatsinterventionismus.

Achtes Kapitel: Nach 1945 wurden in der Bundesrepublik

⁴ Ronge (1978), S. 187; zur juristischen Begründung der Selektivität der Staatsintervention, vgl. Bull (1977), S. 328, 375
⁵ Häußermann (1977), S. 125

(Westzonen) die notwendigen Maßnahmen zur Rekonstruktion des Interventionismussystems ergriffen, indem die staatlichen Eingriffsmöglichkeiten auf die Bereiche beschränkt wurden, "in denen die Durchsetzbarkeit staatlicher Maßnahmen gewährleistet schien".⁶ Das Prinzip selektiven Staatshandelns wurde weiterhin durch die Beibehaltung der spezifischen Struktur des Steuerstaats gesichert. Eine kritische Aufarbeitung der Implikationen des Gesetzes der zunehmenden Staatstätigkeit (A. Wagner) bezogen auf die Entwicklung der Bundesrepublik nach 1950 erhärtet die Annahme der Funktionsfähigkeit dieses Prinzips. Eine Untersuchung der gegen Ende der 60er Jahre initiierten System- und Modernisierungspolitiken zeigt, daß durch diese Ansätze übergreifender politischer Planung der punktuelle Interventionismus nicht überwunden werden konnte.

In der Wirtschafts-, Forschungs- und Innovationspolitik bleibt es bei "sektoraler Programmierung". Die umfassend konzipierte Raumordnungspolitik mit ihren Bereichen der Infrastrukturpolitik, der Städtebauförderung, dem Institut der Gemeinschaftsaufgaben oder als regionale Strukturpolitik arbeitet lediglich mit Anreiz-, Abschreckungs- und Anpassungsmitteln, die dem Staat nur die Verfahrensweise des "Gegensteuerns" erlauben. Die Ansätze "aktiver" Arbeitsmarktpolitik werden unterlaufen, so daß der Staatseingriff ungewollt die Segmentierung des Arbeitsmarktes verschärft, oder werden vom Staat selbst, der in einem strukturellen Finanzdilemma steckt, abgebaut. Die Berufsbildungsreform (allgemein: Bildungsplanung) erscheint als typisches Beispiel staatlicher Entscheidungsvermeidung. Die Umweltpolitik ist dadurch charakterisiert, daß sie

6 Ambrosius (1977), S. 177

sich als Politik erst noch konstituieren muß.⁷

Auf dem traditonellen Gebiet sozialstaatlicher Aktivitäten wird es angesichts der Rentenfinanzierungsprobleme, der "Kostenexplosion im Gesundheitswesen" etc. wohl noch etwas dauern, bis das Prinzip, auf soziale Problemlagen "sekundär, also prametrisch zu reagieren" (Murswieck), durch "integrierte" Sozialpolitik obsolet wird. Ebenso wird die staatliche Wettbewerbspolitik weiterhin in dem Dilemma jener Koexistenz-Strategie stecken bleiben, einerseits Konzentrationsförderung betreiben zu müssen, und andererseits die Vermachtung der Märkte mit ihren gesamtgesellschaftlichen Folgekosten verhindern zu wollen. Auch im Verhältnis der staatlichen Organisationen (Gebietskörperschaften) zueinander ist in absehbarer Zeit der Widerspruch zwischen der Tendenz zur Verstärkung zentralstaatlicher Administration mit seinen Folgen der Überbürokratisierung und den Versuchen zur Konservierung der Identität der kommunalen Ebene nicht aufzuheben, so daß weiterhin Engpaßpolitik gegenüber den Agglomerationserscheinungen betrieben werden muß. Das Weiterbestehen des "Subventionsdschungels" als prägnante Erscheinungsform des Interventionssystems und dessen Legitimation mittels der "symbolischen Funktion der Subventionsberichte der Bundesregierung"⁸ ist somit gesichert. Am Zustand des spezifischen Interventionsverhältnisses von Politik und Ökonomie ändert auch der beträchtliche Umfang staatlicher Preisadministration nichts; d.h., daß z.B. die angeblich von Vertretern der Theorie des staatsmonopolistischen Kapitalismus beobachtete Verschmelzung⁹ von Staat und Monopolen auch in absehbarer Zeit nicht an die Stelle dieser Interventionsbeziehungen treten wird.

⁷ So Bieber, in: Die Zeit, 13.10.1978

⁸ Bruche/Jakli (1978)

⁹ Vgl. Butterwegge (1977), S.160; H.-R.Kaiser (1977), S.79ff

I. Die Gleichursprünglichkeit und Komplementarität von Staat und Gesellschaft bei der Herausbildung des Staatsinterventionismussystems

1. Staatliche Monopolbildung - Der Staat als Hauptfaktor der Durchsetzung des Laissez-faire-Prinzips - Der Staat als Steuerstaat

Die Beschäftigung mit der Problematik der sich entwickelnden Trennung der staatlichen von der gesellschaftlichen Sphäre ist notwendig, um der Diskussion von Form und Funktion der Staatsintervention eine solide Basis zu geben. Die später zu erörternden Thesen von der Politisierung der Ökonomie bzw. der Ökonomisierung der Politik sind nur dann auf ihre Realitätsnähe hin zu prüfen, wenn das grundlegende Verhältnis von Staat und Gesellschaft als in permanenter Ausdifferenzierung stehend begriffen wird. Die Behauptung einer tendenziellen Verschmelzung beider Bereiche kann nun kritisiert werden, da die Annahme gerechtfertigt ist, daß zu allen Zeiten der formalen Trennung von Staat und Gesellschaft ein funktionales Verhältnis zwischen beiden bestanden hat. Daraus ergibt sich für das weitere Vorgehen: "Weder die Frage der Autonomie noch diejenige der Legitimität staatlichen Handelns lassen sich ohne Nachweis der funktionalen Genese, der Funktionsnotwendigkeit der Trennung von Politik und Ökonomie untersuchen, die auch den inneren Kern der Verdoppelung von Staat und Gesellschaft ausmacht."¹

¹ Blanke, u.a., (1975a), S.26; (Hervorhebungen in den Quellen sind in Zitierten unterstrichen); zur Anwendung der Begriffe "Staat", "Gesellschaft", Ehmke (1962), S. 241/2; Schumpeter (1918), S. 372; Waldrich (1973), S. 10ff

Der "Prozeß der Zivilisation"² läßt das Entstehen von Staatlichkeit als langwierigen Kampf verschiedener konstitutiver Grundprinzipien ursprünglicher Gemeinschaften erkennen. Anhand des "Mechanismus der Monopolbildung" und des "Königsmechanismus" beschreibt Elias in der Darstellung der "Soziogenese des Staates" die Herausbildung der Zentralgewalt; eine wichtige Rolle spielt dabei die Soziogenese des Steuermonopols.

Die Monopolbildung läuft in Analogie zu einem ungebremsen Konkurrenzkampf ab, während sich gleichzeitig aufgrund der Komplexität der zu erfüllenden Aufgaben ein "funktionsteiliger Apparat" herausbildet, der die entstehende Zentralgewalt bindet; Elias bezeichnet diesen Vorgang als "Vergesellschaftung des Herrschaftsmonopols".

Während die beschriebene Entwicklung auf eine Festigung der Zentralgewalt nach außen zielte, bewirkt der "Königsmechanismus" im Inneren einer differenzierten (d.h. arbeitsteilig organisierten) Gesellschaft eine Stärkung des Zentralherren, die auf der "Interessenambivalenz der wichtigsten Funktionsgruppen" beruht; es findet ein Interessenausgleich unter der Anleitung der Zentralgewalt statt, der dieser gleichzeitig die Herrschaftsgewalt sichert³. Wie der Begriff Interessenausgleich schon andeutet, ist die Herausbildung der Zentrale abhängig von der Existenz ökonomisch-gesellschaftlicher Gruppen, deren soziale Stellung durch kontinuierlich wachsende Arbeitsteilung geschaffen wurde: "Die Tendenz der Monopole, etwa des Gewalt- und Steuermonopols, aus 'privaten' zu 'öffentlichen' oder 'staatlichen' Monopolen zu werden, ist nichts anderes als eine Funktion der gesellschaftlichen Inter-

2 So der Titel des Buches von Elias (1969)

3 Vgl. die Bonapartismus-Konzeption von Marx und Engels, Kapitel VI

dependenz."4

Von Krockow beschreibt den Prozeß der Bildung von Staaten im modernen Sinne als Abfolge eines Doppelmechanismus von Zentralisation (Zusammenfassung partikularer Kräfte und Gewalten) und eines Prozesses der Aufsplitterung bzw. des Zerfalls zentraler Machtpositionen.⁵

Der in diesem Prozeß entstandene "arrundierte Flächenstaat" wird durch die Herrschaftssicherung im Inneren dieser Territorialstaaten mit dem Mittel des Steuermonopols für die Erschließung ergiebiger Finanzquellen zur "Existenz- und Entfaltungsbedingung schlechthin des Bürgertums". Die benötigten Finanzmittel können nur durch die neue kapitalistische Wirtschaftsweise des städtischen Bürgertums aufgebracht werden; andererseits gewinnt die aufstrebende Bourgeoisie durch ihre Unterstützung der fürstlichen Zentralgewalt selbst eine Position im politischen Machtapparat. Obwohl zahlreiche Mitglieder der staatlichen Bürokratie der Territorialherren aus der feudalen Herrenklasse stammen und einflußreiche Posten innehaben, läßt sich aufgrund der Einflußnahme durch "Anpassung von Teilen des kapitalistischen Bürgertums an die Lebensformen der Feudalherren" von der staatlichen Bürokratie als "einer widersprüchlichen Vermittlungsagentur feudaler und kapitalistischer Elemente"⁶ sprechen.

Den Prozeß der Zentralisierung der Macht durch Zerschlagung feudaler Produktions- und Lebensverhältnisse untersucht Preuß unter dem Aspekt der Herrschaft. Der "abstrakte Begriff von Herrschaft" konnte durch den beschriebenen Verlauf der Monopol-

4 Elias (1969), S. 152

5 Vgl. v. Krockow (1972), S. 444

6 Preuß (1973), S. 78

bildung eine reale Grundlage erhalten und fand seinen Ausdruck im bürokratischen Staatsapparat des absoluten Herrschers. Diese Form der Herrschaft stellt nach Preuß eine Verdoppelung von Gewaltsamkeit dar: "Sie ist abstrakt, insofern sie die Einheit des Territoriums gewährleistet... . Sie ist konkret, insofern sie konkret und zweckbestimmt in die besonderen Lebensverhältnisse eingreift..."⁷ Die konkreten Maßnahmen des absoluten Staates wurden zum großen Teil durch den Zwang determiniert, die kapitalistische Produktionsweise "durch gezielte Eingriffe in die Produktionsstruktur" zu etablieren, da nur sie die ökonomischen Bedingungen dieser Herrschaftsform bereitstellen konnte.

In ähnlicher Weise versteht auch Hochberger die Rolle der politischen Vermittlung der Konstitution des bürgerlichen Staates, indem er zwischen der historisch vorausgehenden Herausbildung des "administrativen Apparates" und der Etablierung der "juristisch-politischen Verkehrsform" als Funktion dieses Staates (Sicherung der Rechtsordnung) unterscheidet, bzw. indem er diesem Apparat als "Teilsphäre der staatlichen Superstruktur" eine aktive Rolle bei der Formung des bürgerlichen Staates zuerkennt. Er akzeptiert die Notwendigkeit, daß an einem bestimmten Punkt die historische Betrachtung hereinkommen "muß", da die Konstitution des bürgerlichen Staates sich "außerökonomischen Prozessen" verdanke, welche politisch vermittelt seien.⁸ Hinter der Kennzeichnung dieser Prozesse als außerökonomisch scheint ein Verständnis zu stehen, das Ökonomie nur auf kapitalistische Produktion bezieht; anderenfalls müßte gerade das finanzielle Eigeninteresse

⁷ Ebd., S. 77

⁸ Vgl. Hochberger (1974), S. 160/1

des vorbürgerlichen Staates in seiner ökonomischen Dimension als ein Anlaß zur Einrichtung einer umfassenden warenproduzierenden Produktionsweise erkannt werden. Richtig hingegen ist seine Einschätzung der Rolle des vorbürgerlichen Staatsapparates als "Bedingung der Möglichkeit einer juristisch-politischen Verkehrsform" und "zugleich als Heraus- und Fortbildungsprozeß des administrativen Apparats" des bürgerlichen Staates.

Ausdruck der gesellschaftlichen Interdependenz ist die Institutionalisierung der Steuern ausgehend von einer "gelegentlichen Geldabgabe bei außergewöhnlichen Anlässen". Die Einrichtung eines stehenden Heeres, die eine Institutionalisierung des Gewaltmonopols bedeutete, und die regelmäßige Geldabgabe als Grundvoraussetzungen gaben dem Zentralherrn in einem durch gegenseitige Stimulierung kumulierenden Prozeß die Möglichkeit, in wechselnden Koalitionen mit gegnerischen sozialen Kräften eine Machtfülle zu produzieren, wie sie uns historisch im Absolutismus entgegentritt.

Dieser geschichtliche Verlauf hängt ab von einer permanenten Umstrukturierung der Gesellschaft, welche durch die Begriffe "Monetarisierung" und "Kommerzialisierung" der Gesamtgesellschaft umschrieben ist.

Die Herausbildung des Staates erfolgt unter einem komplementären Abhängigkeitsverhältnis von "staatlichem" und "ökonomischen" Kalkül, wie die Maßnahme der Kommerzialisierung des Kriegsdienstes durch die Stadtbewohner und die für beide Seiten günstige Koalition zwischen König und Bourgeoisie gegen die Adelsprivilegien zeigen. (Es versteht sich von selbst, daß dies ein äußerst widersprüchlich verlaufender Prozeß ist, was z.B. an der späteren Umkehrung der zuletzt

genannten Koalition erkenntlich ist.) Die Macht der staatlichen Gewalt beruht letztlich auf der Möglichkeit, soziale Spannungsgeflechte in einem relativen Gleichgewicht zu halten: "Es ist die Stärke der Antagonismen zwischen den verschiedenen Gruppen dieser Gesellschaft, die der Zentralfunktion ihre Stärke gibt."⁹

Festzuhalten ist die Erkenntnis, daß der bürgerliche Staat trotz aller formal richtigen Aussagen über seine Besonderung durch Verdoppelung der Gesellschaft in Gesellschaft und Staat ein historisches Erbe an Staatlichkeit angetreten hat, das sich in der Tatsache der historischen Nachfolge der formalen Konstitution des bürgerlichen Staates in Bezug zu seiner materialen ausdrückt. "In allen bürgerlichen Nationalstaaten vollzieht sich die reale Entwicklung von Staatsfunktionen für die bürgerliche Gesellschaft bereits in der merkantilen ... Phase, und die Durchsetzung der formalen Konstitution des bürgerlichen Staates folgt dieser Entwicklung historisch nach."¹⁰ Gerstenberger hebt die "materiale Relevanz unterschiedlicher konstitutioneller Formen des Staates" hervor und plädiert für eine Theorie, die an der Funktion (nicht der Form) des bürgerlichen Staates ansetzt durch "die Analyse des jeweils konkreten Zusammenhangs von Staatsfunktionen und ökonomischer Entwicklung."

Gerstenberger's Definition der Funktion des bürgerlichen Staates als "merkantile Außenvertretung" heißt mit anderen Worten, daß die Eroberung äußerer Märkte eine ökonomische Ursache seines Entstehens war. Dieser Erklärungsansatz bedeutet gleichzeitig die Absage an jene Theorien, die die Ent-

⁹ Elias (1969), S. 295

¹⁰ Gerstenberger (1973), S. 207

faltung des Kapitalismus als einen selbsttätigen Mechanismus (Konkurrenz) begreifen. Damit ist das "gängige Phasenschema der Staatstätigkeit"¹¹ obsolet. Sie benennt die Entstehung eines modernen Steuersystems als "Voraussetzung für die erfolgreiche Erfüllung der merkantilen Außenfunktion"; es ist der "bedeutsamste Anlaß für die Entwicklung der modernen Administration", und sie hebt hervor, daß diese die ökonomische Entwicklung "unmittelbar akzellerierend" stimuliert hat.

Die Ergebnisse der umfangreichen Untersuchungen Polanyis sind das genaue Gegenteil aller Behauptungen der Vertreter des ökonomischen Liberalismus, andererseits widersprechen sie auch marxistischen Annahmen von deterministischen Charakter der historischen Entwicklung der ökonomischen Systeme. Dem liberalen Glauben an die Natürlichkeit des Prinzips des Laissez-faire setzt er die Aussage entgegen, daß die Durchsetzung des Prinzips des Laissez-faire ein staatlich organisierter Prozeß ("laissez-faire itself was enforced by the state"¹²), war; d.h., daß "die Verwandlung der Märkte in ein selbstregulierendes System von ungeheurer Machtfülle nicht das Ergebnis einer den Märkten innewohnenden, natürlichen Tendenz zur Ausuferung war", vielmehr haben "künstliche Anreize" diese Marktform geschaffen, indem der Territorialstaat gegen Städte und Fürsten das merkantile System planmäßig schuf. Die Folge war, daß der Staat sich dann um die Regelung von Monopol und Konkurrenz kümmern mußte. Der Zugang zu den so

11 Ebd., S. 213. Zur Ablehnung der Phasenmodelle, vgl. Altvater (1972), S. 25; v. Flatow/Huisken (1975), S. 151, 146ff
12 Polanyi (1975, engl.), S. 139

geschaffenen Märkten mußte "durch eine enorme Zunahme eines ständigen, zentral organisierten und kontrollierten Interventionismus geöffnet und offen gehalten" werden. Zur Durchsetzung der liberalen Marktutopie war der Aufbau einer Großadministration "mit neuen Vollmachten, Organen und Instrumenten, die für die Durchsetzung des Laissez-faire erforderlich waren, auszustatten."¹³

Polanyis Erklärungsschemas knüpft die Durchsetzung des Marktsystems an die Existenz einer gleichzeitig wirkenden Gegenbewegung. Diese Gegenbewegung beschreibt er als Selbstschutz der Gesellschaft ("self-protection of society"), die "die unverwechselbaren Charakteristika einer spontanen Reaktion" aufweist. Das Marktsystem und der Interventionismus entwickelten sich notwendigerweise als Doppelbewegung, da die reine Marktwirtschaft das Fortbestehen der Gesellschaft bedrohte. An den Beispielen der Arbeiterversicherung, der Fabrikinspektion und der Gemeindeunternehmen ist das Spektrum der gesellschaftlichen Kräfte ablesbar, die (sicher aus unterschiedlicher Motivation) die Gesetze mit interventionistischem Charakter durchsetzten.

Marx selbst nennt die Einführung des Normalarbeitstages "eine Reaktion der in ihrer Lebenswurzel bedrohten Gesellschaft."¹⁴ Und Abendroth sieht darin "erste Formen des Interventionismus", die "bewußt durch den Staat als Repräsentanten der Gesamtgesellschaft gesetzt"¹⁵ wurden.

¹³ Vgl. Polanyi (1977, dt.), S. 81, 88, 90/1, 180/1

¹⁴ Marx (1972), S. 431

¹⁵ Abendroth (1968), S. 467

*

Die Ökonomisierung der Staatsfinanzen¹⁶ ist ohne eine Lösung der "Herrschaft aus ihrer Gebundenheit an naturalwirtschaftliche Verhältnisse" nicht denkbar: "Die Stunde des Geldes wurde zur Stunde der Macht."¹⁷ Aber auch in diesem Zusammenhang läßt sich die Genese der "rationalen Staatsanstalt" und der "Marktvergesellschaftung" (M. Weber) als neuzeitlicher Rationalisierungsprozeß nicht schlicht kapitallogisch ableiten; so hebt Breuer hervor: "Beide Bereiche waren vermittelt und unvermittelt zugleich."¹⁸ Die außerordentliche Wirksamkeit des Geldvermögens und seiner notwendig komplementären Erscheinung des freien Arbeitsvermögens als Basisdaten der modernen Produktionsweise konnte sich nur entfalten aufgrund der dem Kapitalbegriff vorausgesetzten "'Vorgeschichte', d.h. dem spezifischen Auflösungsmodus der vorbürgerlichen Gesellschaft". Dieser Transformationsprozeß ist nicht als einfacher Verlaufsprozeß zu verstehen, denn analog zur Entwicklungsgeichte des Geldes zur bestimmenden wirtschaftlichen Kategorie (Kapial) verlief der Konsolidierungsprozeß des Staates, der als "souveräner Finanz-, Militär-, Wirtschafts- und Verwaltungsstaat" von Breuer als "historisches Novum"¹⁹ definiert wird.

Unter dem Stichwort "verschuldeter Steuerstaat" hebt Goldscheid die Bedeutung des Staatshaushalts als "Körper des Staates" hervor. Er definiert die Staatsstruktur als "Überbau

¹⁶ Vgl. zur "Finanzkrise des Steuerstaats", Kapitel VII

¹⁷ Breuer (1977), S.62

¹⁸ Ebd., S.63

¹⁹ Ebd., S. 64

der Staatsfinanzen", diese sind zusammen mit der Wehrorganisation "der eigentliche treibende Motor der Staatsgestaltung"; organisationstheoretisch bilden sie und die Finanzorganisation die "innerste Armatur des Staates". Er verweist darauf, "daß Staat und Etat als synonyme Begriffe ins Leben treten", sowie auf die enge Verbindung von Staatsverfassung und Kontrolle des Staatshaushalts.²⁰

Ebenso wie Goldscheid hebt Schumpeter den "Einfluß der Finanzbedürfnisse und der Finanzpolitik des Staates auf die Entwicklung der Volkswirtschaft" hervor: "... es haben die finanziellen Maßregeln der Staaten, auch wo es gar nicht beabsichtigt war, Industriezweige, Industrieformen und Industriegebiete geschaffen und vernichtet und so unmittelbar mitgebaut (und mitverbaut) am Bau der modernen Wirtschaft und dadurch des modernen Geistes. Allein viel größer als die ursächliche ist noch die symptomatische Bedeutung der Finanzgeschichte."²¹ In dem Maße wie für Schumpeter das finanzielle Bedürfnis der Anlaß zur Schöpfung des modernen Staates war, so sehr ist die Steuer keine Oberflächenerscheinung, sondern sie formt den Staat mit, so daß "der Ausdruck 'Steuerstaat' beinahe als Pleonasmus erscheinen könnte."²²

Schumpeters Hinweis auf die Weiterexistenz von Steuersystemen trotz des Zusammenbruchs von Steuerstaaten ist ein weiteres Indiz für die Richtigkeit der Hypothese, daß trotz des Ereignens von Systembrüchen und -wechseln eine Konstanz des Dualismus von Wirtschaft und Staat festzustellen ist. Selbst wenn ein radikaler Systemwechsel stattgefunden hat, besteht die

²⁰ Goldscheid (1917), S.49

²¹ Schumpeter (1918), S.331

²² Ebd., S.344

Notwendigkeit der Vermittlung von Politik und Ökonomie fort, die im Zwang zur Steuerhebung erscheint. Ein, wie auch immer, modifizierter Staatsinterventionismus bleibt erhalten.

2. Die Organisation industrieller Produktionsverhältnisse in Preußen/Deutschland durch bürokratische Staatsintervention

Die bisherige Darstellung legte Wert auf die Betonung der Parallelität der Entwicklung von Nationalstaatlichkeit und einer die kapitalistische Produktion initiiierenden staatlichen Aktivität. In diesem Zusammenhang wurde betont, daß der absolute Staat notwendige Voraussetzung eines Staates der bürgerlichen Gesellschaft war, der mit dem Wirtschaftsprinzip des Merkantilismus die kapitalistische Produktionsweise ermöglichte. "Die Besonderheit der historischen Form des Absolutismus liegt somit nicht zuletzt darin, daß sie bereits im 17. und 18. Jahrhundert zur Herausbildung staatlicher Organisationsstrukturen führte, deren Funktionalität sich auch noch für die Entwicklung der kapitalistischen Gesellschaft erwies."²³ Diese Feststellung bedeutet bezogen auf eine konkrete Analyse des Staates im Konkurrenzzeitalter, daß "die allgemeinen Strukturmerkmale des bürgerlichen Staates nun ohne näheres Zusehen zur historischen Realität des Staates

²³ Gerstenberger (1975), S.13/4

im Konkurrenzzeitalter" ²⁴ nicht deklariert werden können, da diese Allgemeinheit sich erst als historisches Resultat herausbilden muß.

Die Rolle des Staates bestimmt Gerstenberger folgendermaßen: "Der Zusammenhang zwischen Staatsapparat und kapitalistischer Entwicklung hat sich in Preußen keinesfalls widerspruchslos entwickelt." ²⁵ Einerseits ist eine progressive Haltung der Bürokratie gegenüber herrschenden ökonomischen Interessen festzustellen, andererseits bemüht sich die Bürokratie, die Wirkungen ihrer Maßnahmen einzudämmen und zugunsten von Einzelinteressen zu intervenieren. Hirsch drückt diesen Tatbestand so aus: "So gering die Reformleistungen der preußischen Bürokratie in der Verfassungsfrage waren, so augenscheinlich erreichte sie ihre Ziele bei der Umwälzung traditioneller Wirtschafts- und Gesellschaftsstrukturen." ²⁶

Da das säkulare Phänomen bürokratischer Eingriffsmacht für den Interventionismus konstitutiv ist, gehen wir auf die Bedeutung des bürokratischen Zentralismus für Preußen näher ein. "Es war, wenn man so will, die Geburt der bürgerlichen Gesellschaft aus dem Geiste der Administration." ²⁷ Aber auch Breuer betont, daß diese künstlich hergestellte bürgerliche

²⁴ Ebd., S.8; vgl. zur Datierung des "quasi-konkurrenzkapitalistischen Zeitabschnitts 1866 - 73", Brüggemeier (1977), S.67; Müller-Armack (1940), S.204; Scheuner (1971), S.14

²⁵ Gerstenberger (1975), S.95; vgl. zur Vielfalt der Staatseingriffe, Böhme (1968); zum institutionellen Rahmen (Ministerien), Facius (1959)

²⁶ Hirsch (1970), S.15; vgl. zu nicht-ökonomischen Maßnahmen, Gerstenberger (1975), S.60ff

²⁷ Breuer (1977), S.75; vgl. Poulantzas (1975), S.179

Gesellschaft nun keinesfalls für die Zukunft die Forderung nach einer staatsfreien Sphäre erhob, vielmehr seien es die Bürger selbst, die immer wieder an den sozialen Auftrag des Staates appellierten.

Jacoby hat in einer historischen Skizze nachgezeichnet, wie die "erste Steuer- und Verwaltungsbürokratie aus der Institution der Kriegskommissare hervorgegangen" ist, um sich dann über einen bürokratischen Apparat zu einem "bürokratischen Staat im wahrsten Sinne des Wortes"²⁸ zu entwickeln. Um keine falsche Kausalitätskette zu konstruieren, sei darauf hingewiesen, daß "anders als bei Max Weber nicht so sehr die Entwicklung des modernen Staates aus der Bürokratisierung..., als vielmehr die Entwicklung der Bürokratie aus bestimmten Staatsfunktionen"²⁹ erklärt werden soll.

Da die Nachwirkungen der besonderen Stellung der Beamten als Kaste (Jacoby) auch heute noch wirksam sind für das Funktionieren des Interventionismus,³⁰ ist der Hinweis auf die Genese des besonderen Charakters der Bürokratie im System des "aufgeklärten Despotismus" von Bedeutung.

Jacoby hält den "sklavischen Gehorsam" für "das innere System des bürokratischen Apparats". Heller meint in bezug auf die "Stetigkeit und Sicherheit der Machtkonzentration" durch die Beamtenschaft, daß diese von der Planmäßigkeit der staatlichen Finanzverwaltung deswegen am stärksten abhängen, da die regelmäßige "monatliche Gehaltszahlung" die Stetigkeit und Sicherheit der Machtkonzentration mehr als "Pflichtgefühl und Verantwortungsbewußtsein" garantiert.³¹ Das dieses

28 Jacoby (1969), S.52

29 Gerstenberger (1973), S.215; vgl. M.Weber (1966), S.101,125

30 Zur aktuellen Tabuisierung des Berufsbeamtentums,
FR. 12.1.1978

31 Heller (1934), S.11/2

Interesse des Beamtenstandes durchaus eine reale Machtposition reflektiert, kommt in der "ausgeprägten Verselbständigung des Staatsapparats" zum Ausdruck, die von Braunmühl³² der "liberalen preußischen Administration" attestiert und die sie für das Verhältnis von Staat und Gesellschaft in Deutschland als "strukturbestimmend" erkennt. Hennis drückt mit seinen Worten diesen Tatbestand unter dem Aspekt der Legitimität staatlicher Herrschaft so aus: "Deutsch, spezifisch deutsch, ist der Staat als 'rationale Anstalt'", und im "angeblichen Land des Kadavergehorsams war daher ein politischer Begriff des Gehorsams überflüssig, er hatte einen Stellenwert nur in den einzelnen dienstrechtlichen Unterordnungen."³³

•

Gegen die Kritiker³⁴ der These von der Dominanz der Politik in der Phase des Absolutismus-Merkantilismus läßt sich anführen: "Ungeachtet der Tatsache, daß die staatliche Bürokratie genetisch keinesfalls als ein Instrument der kapitalistischen Bourgeoisie zur Gewährleistung der für den kapitalistischen Verwertungsprozeß notwendigen Gewaltfunktionen zu qualifizieren ist - erst in einem langsamen und widerspruchsvollen Prozeß wurden der abstrakte staatlich-bürokratische Herrschaftszweck und der abstrakte Zweck kapitalistischer Reichtumsproduktion miteinander vermittelt -, kann man gleichwohl von einem funktionellen Zusammenhang zwischen staatlicher Herrschaftsgarantie und dem Prozeß kapitalistischer Verwertung

³² v. Braunmühl (1976), S.304

³³ Hennis (1976), S.23

³⁴ Blanke, u.a. (1975b), S.329; Rosenbaum (1972b), S.10; Basso (1975), S.25; v. Braunmühl (1976), S.273,284,323; (1974), S.39

sprechen."³⁵ Die Untersuchung des Verhältnisses von Staat/Bürokratie und Ökonomie in ihrer historischen Dimension zur Zeit der Durchkapitalisierung nationaler Volkswirtschaften ergibt somit ein wesentlich differenzierteres Bild, als es die Formanalyse eines besonderen, abgehobenen Staates erbringen könnte. Preuß liefert im Zusammenhang dieser Überlegungen eine allgemeine Definition staatlicher Einflußnahme, die sich in ihrer Reichweite nicht auf eine bestimmte Epoche wie die des sich entwickelnden Kapitalverhältnisses beschränkt und den systemischen Charakter der Staatsintervention phasenübergreifend überzeugend demonstriert: "Staatliche Gewalt wurde und wird stets sowohl nach Maßgabe allgemeiner Regeln als auch nach Maßgabe konkreter und unregelter situationsbestimmter Notwendigkeit angewendet."³⁶

An dieser Stelle wird deutlich, daß man das Problem Staatsintervention nur durch eine Ableitung der Form des Staates nicht in den Griff bekommt, da dem als Formbesonderung kategorial erfaßten Staat die Fähigkeit zu intervenieren nachträglich als systemfremde Eigenschaft zudiktiert werden muß. Der Eindruck, daß sich die marxistischen Staatsableitungen schwertun mit dem heute im Vordergrund der Erklärungsbedürftigkeit stehenden Phänomen des Staatsinterventionismus (Ronge), ist gerechtfertigt.

³⁵ Preuß (1973), S.82

³⁶ Ebd., S.81 (Hervorhebung von mir, C.K.)

3. Historischer "Beginn" des Staatsinterventionismus in Deutschland³⁷

Für den weiteren Verlauf der Untersuchung zum Interventionismus wird die in verschiedenen Arbeiten geäußerte Feststellung wichtig, daß mit dem Ende der Epoche des Konkurrenzkapitalismus, welches teilweise sehr präzise mit dem Jahr 1879³⁸ datiert wird, der Staatsinterventionismus in Deutschland sich etabliert.

Bevor einige nähere historische Begleitumstände genannt werden, soll der Einwand vorgebracht werden, daß eine zeitliche Bestimmung der Durchsetzung des Interventionismus-systems ausgesprochen problematisch ist, da von "einem Rückgang der Staatstätigkeit während der Phase des Konkurrenzzeitalters ... in keinem der hier betrachteten Staaten (England, Frankreich, Preußen, C.K.) die Rede sein"³⁹ kann.

Den 1878/9 einsetzenden deutschen Staatsinterventionismus versteht Brüggemeier als qualitativen Umschwung, der "mit Bismarck's Übergang zur 'nationalen Wirtschaftspolitik'" beginnt, dessen Hauptinhalt er als "das sog. Solidarschutzsystem" bezeichnet; wobei dieser Interventionismus ökonomische und politische Gründe hatte, seine Notwendigkeit "hingegen politischer Natur" war.⁴⁰ Durch staatliche Maßnahmen wird dann der Übergang zum Organisierten Kapitalismus eingeleitet.

³⁷ Vgl. die Gegenüberstellung der Begriffe Organisierter Kapitalismus und Interventionsstaat, Kapitel III

³⁸ Zur Terminierung, Küng (1956), S. 321; (1941), S. 20

³⁹ Gerstenberger (1975), S. 112

⁴⁰ Vgl. Brüggemann (1977), S. 59-63

Ebenso bestimmt Hirsch das Jahr 1879 (Schutzzollgesetze) als Beginn der "Ära des konservativ-bürokratischen Interventionismus".⁴¹ Diese Phase wird von ihm mit den Stichworten "Neomerkantilismus", Verstaatlichung der preußischen Eisenbahnen, staatliche Eingriffe in das Bankwesen und Staatskapitalismus in bestimmten Bereichen mit "gemischtwirtschaftlichen" Unternehmensformen umschrieben. Dennoch bestätigt er die schon erwähnte Annahme, daß in der "ökonomisch-sozialen Entwicklung im 19. Jahrhundert ... ein deutliches Kontinuum bürokratischer Wirtschaftsförderung registriert werden"⁴² kann.

Unter dem spezifischen Aspekt des Verhältnisses von kommunaler Struktur und Zentralstaat macht Grauhan auf den qualitativen Umschwung zu zunehmender Staatsintervention in der Weise aufmerksam, daß er den Wechsel in der Kompetenz der "infrastrukturellen Standortpflege" von der lokalen Ebene zum Staat hervorhebt.⁴³

Die weitere historische Entwicklung ist gekennzeichnet durch die unterschiedlichsten Programme und ausgeführten Interventionsmaßnahmen von denen wir einige exemplarisch herausgreifen: Während des Ersten Weltkriegs den Versuch, den orthodoxen Kapitalismus mit seiner "modernen 'etatistischen Variante'" zu konfrontieren, was die gemeinwirtschaftlichen Vorstellungen von Rathenau, Jaffé und Moellendorff beinhalteten. Sie konnten zwar nicht durchgesetzt werden, dafür gab es aber mit dem "Gesetz über den Vaterländischen Hilfsdienst" eine staatliche Reglementierung des Arbeitsmarktes;

⁴¹ Hirsch (1970), S.27

⁴² Ebd., S. 31 (Hervorhebung von mir, C.K.)

⁴³ Vgl. Grauhan (1975), S. 101/2

ein weiteres Beispiel ist in der Weimarer Republik das Wissel-Moellendorff-Programm als Versuch "einer aktiven staatlichen Konjunkturpolitik", welches als Ganzes scheiterte, während einzelne interventionistische Maßnahmen in der Finanz- und Steuerpolitik unternommen wurden; das Sozialisierungsgesetz, das Gesetz über die Kaliwirtschaft, das Kohlenwirtschaftsgesetz und die Schaffung des vorläufigen Reichswirtschaftsrates und des Reichswirtschaftsgerichts können als Versuch der Realisierung dieses Programms gelten.⁴⁴

Andere Programme (z. B. "Regierungsprogramm v. Seeckt") bezeichnet Brüggemeier als Dokumentation der "Kontinuität einer etatistischen Variante des Kapitalismus in der deutschen Militärbükratie."⁴⁵ Im weiteren wird die Regulierung der Bankkrise 1931 im Verlauf der Weltwirtschaftskrise als "Etatismus wider Willen" beschrieben, deren Ergebnis "eine stillschweigende Verstaatlichung des deutschen Privatbankensystems"⁴⁶ war.

⁴⁴ Vgl. Brüggemeier (1977), S. 88/9, 246/7

⁴⁵ Ebd., S. 267

⁴⁶ Ebd., S. 283; die Weltwirtschaftskrise wird häufig als Anlaß einer qualitativen Veränderung des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft gewertet.

4. Zur Diskussion um die Entwicklungstendenzen im Verhältnis
von Staat und Gesellschaft

"Man hat Bibliotheken geschrieben über die Abgrenzung der Begriffe Staat und Gesellschaft."

Franz Oppenheimer⁴⁷

Während üblicherweise die Diskussion des Dualismus von Staat und Gesellschaft genutzt wird, um Instrumente zu entwickeln, die eine aktiv gestaltende Rolle des Staates legitimieren sollen (Ehmke), um überkommene "paläo-liberale" Positionen im Sinne möglicher Involution bestehender Verhältnisse zu retten (Forsthoff), oder gar um absolute Verschmelzungstheorie zu entwickeln (einerseits totale Vergesellschaftung des Staates, andererseits totale Verstaatlichung der Gesellschaft), soll hier versucht werden, gerade durch die Betonung der Widersprüchlichkeit der Entwicklung, den Zwang zum Fortbestehen der aktiven und reaktiven Intervention des einen Bereichs in den anderen hervorzuheben - (unter Berücksichtigung der Oppenheimerschen Warnung).

Das eine Wiederaufnahme der Diskussion um den Dualismus von Staat und Gesellschaft keinesfalls überflüssig ist, beweist die Aktualität der 1962 von Ehmke vorgebrachten Besorgnis, daß es "für die politische Freiheit offensichtlich

⁴⁷ Oppenheimer (1954); vgl. die Beiträge im Sammelband "Staat und Gesellschaft", Böckenförde (1976); kritisch: Blanke, u.a. (1975a), S.126ff

eine lebensgefährliche Sache (ist), den Dualismus von 'Staat' und 'Gesellschaft' einfach zur 'liberalen Ideologie' zu erklären."⁴⁸

Ehmkes Ausweg ist der Rückgriff auf die angelsächsische Konstruktion von "civil society" und "government".⁴⁹ Blanke kritisiert an der Benutzung der Formulierung "civil society", daß diese einseitig sei und das Problem, wie "das Verhältnis von 'bürgerlicher' als kapitalistischer und 'bürgerlicher' als staatsbürgerlicher Gesellschaft" zu bestimmen sei, nicht löse.⁵⁰ Das zweite angelsächsische Komplementärinstitut des "government"⁵¹ stellt eine größere Herausforderung dar, da hiermit die Problematik der Funktion der Staatsautorität für die Ansprüche der Sozialopposition angesprochen ist. Hier ist zweierlei zu beachten: ob erstens eine herzustellende Identität von Staat und Gesellschaft, die durch Kennzeichnung ihrer angeblichen Trennung als liberaler Ideologie schon als existent behauptet wird, den Anliegen sozial benachteiligter Gruppen dienlich ist, und zweitens, ob durch die Identifizierung der Staatlichkeit als government der Basiskonflikt gesellschaftlicher Großgruppen, der in der Hauptsache über den "Staatsapparat" vermittelt wird, tatsächlich einer differenzierten Betrachtung nähergebracht wird, da auf diese Weise der Herrschaftsaspekt völlig herausfällt.

Ehmke hebt auf die "speziellen Führungs-, Koordinierungs-,

48 Ehmke (1962), S.243; zur Kritik der "Formierten Gesellschaft" Ludwig Erhards, Schäfer/Nedelmann (1969), S.11

49 Ehmke (1962), S. 244, 272/3

50 Blanke, u.a. (1975), S.127

51 Kritisch: Isensee (1968), Preuß (1969), S.360/1; affirmativ: Lompe (1976), S.83 - 86

und Lenkungs-Funktionen" des government, (zu dem er auch den Bundestag zählt), ab als Gegenauffassung zum herkömmlichen Staatsverständnis, das schlechthin auf Herrschaft abziele, obwohl er betont, daß die "Nicht-Identität von Regierenden und Regierten zur Struktur unseres politischen Gemeinwesens"⁵² gehört.

Deswegen ist Ridder auch nur insofern zuzustimmen, daß es sich bei diesem Problem um "ein Phänomen von hartnäckiger Überständigkeit der fiktiven Trennung von 'Staat' und 'Gesellschaft'" handelt, wenn er kritisiert, daß eben diese Trennung in der Sozialstaat-vs.-Rechtsstaat-Diskussion als Argument diene, die essentials des Rechtsstaats als unvereinbar mit denen des Sozialstaats zu erklären (Forsthoff). Ausdruck dieser "einzigartig die Realität verleugnenden" Einstellung ist nach Ridder der Staatsinterventionismus, wie ihn der Ordo-Liberalismus als "anachronistischer Rückfall"⁵³ propagierte. Hier zeigt sich meiner Meinung nach eine gewisse Realitätsblindheit bei Ridder, der das Phänomen Staatsintervention nur auf das Modell des Ordo-Liberalismus bezieht, dem er zu Recht einen rapiden Abbau attestiert, andererseits aber die reale Existenz eines "funktionierenden" Staatsinterventionismus anscheinend nicht zur Kenntnis nimmt.

Agnoli sieht demgegenüber in der Annäherung von Staat und Gesellschaft eher eine "Verfilzung", die unter dem Aspekt der "Frage der Macht" betrachtet, deswegen zustande kommt, weil Staat und Gesellschaft unter Druck zueinander finden, der von dem Zwang zur "allgemeinen Politik des

⁵² Ehmke (1962), S.273

⁵³ Ridder (1976), S.236 (S.246)

sozialen Ausgleichs" und der aktiven Rolle des "politischen Staates" als "Friedensstifter" ausgeübt wird. Die Praxis dieses Staates der "Ordnungstiftung", der den "Notstand auf alle Bereiche" ausdehnt und regelt, zerstört "die alte liberale Formel von der Trennung von Staat und Gesellschaft."⁵⁴

Eine die Abhängigkeit des Staates betonende Position bezieht Foulantzas, der dem Staat "eine globale Kohäsionsfunktion" zuweist, die eindeutig politisch definiert ist: Es ist dies die "Überdeterminiertheit der ökonomischen und der ideologischen Funktionen des Staates durch seine politische Funktion."⁵⁵ Er lehnt die Ansicht, daß bei Berücksichtigung bestimmter Modalitäten der Ordnungs- und Organisationsfunktionen des Staates ein Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft definiert werden könne, das unabhängig vom "Klassenkampf" sei, als "sehr angejahrte Behauptung"⁵⁶ der Sozialdemokratie ab.

Daß der Staat nicht identisch sein kann mit der wie auch immer zu definierenden hegemonialen Fraktion, wird deutlich bei der Erörterung des Problems des "politischen Streiks". Wenn die These richtig ist, daß rein arbeitsrechtliche Streiks keinesfalls mehr einen überragenden Stellenwert haben, und vielmehr der Staat zunehmend Adressat der Forderungen der Streikenden wird, dann kann er das nur deswegen sein, weil ihm die Position eines "neutralen" Dritten unterstellt wird.

Benda hält die These von Schmid, daß es keinen unpolitischen Streik gebe, für zutreffend, da die Trennung von Staat

⁵⁴ Agnoli (1974), S.53 (S.20)

⁵⁵ Foulantzas (1975), S.52

⁵⁶ Ebd., S.297; vgl. seine Schwierigkeit, die "relative Autonomie des Staates" zu definieren, S.302

und Gesellschaft durch die bestehende Verfassungsordnung⁵⁷ aufgehoben sei. Das bedeutet für ihn zwar nicht, daß die von Schmid gezogene Folgerung richtig sei, es könne also keine rechtswidrigen politischen Streiks mehr geben, vielmehr fordert er: "Der Staat kann in bestimmten engen Grenzen einen Arbeitskampf verhindern oder erschweren, der zur Unzeit erfolgt, im Hinblick auf das Verhältnis von Mittel und Ziel bedenklich ist oder in seinen Auswirkungen Grundrechte Dritter beeinträchtigt."⁵⁸ Im weiteren sieht Benda in der Möglichkeit der Staatsintervention "die entscheidende Einbruchsstelle, an der sich die Unmöglichkeit weiterer Trennung von Staat und Gesellschaft ergibt"; das bedeutet für ihn im Zusammenhang mit einer Auseinandersetzung mit der Idee der "Wirtschaftsdemokratie": "Die durch die Sozialstaatsklausel begründete umfassende Staatszuständigkeit schließt außerparlamentarische Schritte als Selbsthilfe der - angeblich - Unterdrückten aus."⁵⁹

Im Bereich der Durchsetzung der Forderung der Sozialopposition ist damit die liberale Ideologie einer Trennung von Staat und Gesellschaft tatsächlich aufgegeben worden zugunsten einer perfekten Staatszuständigkeit. Jedoch sieht Benda auch darin eine gewisse Gefahr, die der Staat aber durch Beachtung des Gebots, "nur in möglichst schonender Weise und in Anpassung an die jeweiligen Verhältnisse einzugreifen", abwenden kann, und darum: "Wirtschaftslenkende wie andere staatliche Maßnahmen, die erkennbar außer Verhältnis zu dem angestrebten, durch das Gemeinwohl erforderten

⁵⁷ Vgl. Benda (1966), S. 296

⁵⁸ Ebd.

⁵⁹ Ebd., S. 157

Zweck stehen, sind daher verfassungswidrig."⁶⁰

In diesem Beispiel dient das Argument der angeblich obsolet gewordenen Trennung von Staat und Gesellschaft denselben Zwecken wie bei Forsthoff die entgegengesetzte Behauptung der Unverträglichkeit von Sozialstaats- und Rechtsstaats-Prinzip,⁶¹ sowie dessen Feststellung, daß der Staat der Bundesrepublik "kein Staat im hergebrachten Sinne des Begriffs mehr ist." Im weiteren wäre es "absurd", von Souveränität zu sprechen; d.h., die "Grundlagen politischer Herrschaft ... sind dahin."⁶²

Den Hintergrund für diese Ansicht bildet die gediegene Tradition deutscher Staatsrechtslehre, die in Carl Schmitt einen äußerst bekannten Exponenten hat. Von ihm stammen die Sätze: "Die Epoche der Staatlichkeit geht jetzt zu Ende. Darüber ist kein Wort mehr zu verlieren."⁶³ Diese Erkenntnis kam ihm 1932. Hesse charakterisiert treffend das hinter dieser konservativen Anschauung stehende Staats-, Verfassungs-, und Freiheitsverständnis: "Folgerichtig richtet sich die unterschiedene Abwehr gegen ein Staatsverständnis, das der Verfassung nicht vorausliegt und das den Staat als gesellschaftliche Funktion begreift, gegen ein Verfassungsverständnis, das die Verfassung nicht auf den Staat beschränkt und mehr in ihr enthalten sieht als bloße Ab- und Ausgrenzungen, gegen ein Freiheitsverständnis, für das Freiheit als 'bürgerliche Freiheit' nur unvollkommen gewährleistet ist, nicht zuletzt gegen ein

60 Ebd., S.158; vgl. den Versuch, den status quo der Nicht-Parität des 1976 vom Parlament (alle drei Fraktionen) verabschiedeten Mitbestimmungsgesetzes durch die Unternehmerklage vom Bundesverfassungsgericht festschreiben zu lassen; Der Spiegel 2/78, S.70ff

61 Vgl. Forsthoff (1968), S.186,194

62 Forsthoff (1971), S.158

63 Nach Hesse (1975), S.484

Grundrechtsverständnis, das in den Grundrechten mehr erblickt als Verteilungsnormen und Abwehrrechte gegen den Staat und das deshalb in der Gefahr zu stehen scheint, sie durch derartige Überfrachtungen um ihre Wirksamkeit zu bringen."⁶⁴

Da nach Forsthoff die "Industriegesellschaft" der "harte Kern des sozialen Ganzen" ist, bei dessen Bedrohung sie jedoch den Staat "braucht",⁶⁵ ist klar, daß er mit dieser Neuauflage des traditionellen Trennungsbegriffs in anderer Formulierung die Forderung nach einer Regeneration des Staates, nach einem starken Staat untermauern wollte: "Ein solcher Staat braucht nicht aufzuhören, ein Rechtsstaat zu sein, sondern die Rechtsstaatlichkeit würde er als Gewand (!) verstehen, in das die Staatlichkeit als eine reale, souveräne Macht gekleidet ist."⁶⁶

Eine adäquate Einschätzung des staatlichen Handlungsrahmens ist die Ansicht von Schumpeter, daß die fiskalische Abhängigkeit des Staates "zugleich das Getrenntsein von Staat und Gesellschaft erklärt."⁶⁷ Die Verantwortung, die der Staat durch Übernahme gesellschaftlicher Funktionen im Ökonomiebereich in der Form des Einsatzes seiner finanziellen Ressourcen gleichzeitig übernimmt, ist die notwendige Folge dieser Abhängigkeit, deren Ausdruck seine "Vergesellschaftung" ist. Der Staat ist nicht länger nur oberste Instanz der Wahrung der Rechtsförmigkeit des Wirtschaftens, er ist vielmehr direkt

64 Ebd., S. 487

65 Forsthoff (1971), S. 165

66 Ebd., S. 47

67 Nach Hickel (1976), S. 29

ins ökonomische Kalkül involviert, wenn z.B. einzelne Wirtschaftssubjekte dem Staat gegenüber eine "Plangewährleistung"⁶⁸ als Pflicht geltend machen können. Hier läßt sich anhand dieser Problematik für den Dualismus von Staat und Gesellschaft mit Habermas ein allgemeiner "Prozeß wechselseitiger Vergesellschaftung des Staates und einer Verstaatlichung der Gesellschaft " konstatieren, der im besonderen Bereich des Rechts eine "neue Sphäre" schafft, die nicht in die traditionelle Einteilung in privates und öffentliches Recht einzuordnen ist.⁶⁹

Als Ort, an dem der Prozeß der wechselseitigen Vergesellschaftung, bzw. Verstaatlichung sich vollzieht, definiert Habermas einen "Zwischenbereich" als "repolitisierte Sozial-sphäre", in der Verbände und Parteien zusammen mit "Organen der öffentlichen Gewalt" unter Ausschluß des Publikums agieren. Der weitere Entwicklungstrend führt zum "Neomerkantilismus einer interventionistischen Verwaltung" und einer "Refeudalisierung der Gesellschaft", welcher nur zu stoppen wäre durch eine Reaktivierung der "politischen Öffentlichkeit des Sozialstaats" mit den Mitteln der "kritischen Publizität" und durch Demokratisierung als "Rationalisierung des Vollzugs sozialer und politischer Gewalt."⁷⁰

Wenn eine Demokratisierung möglich werden soll, dann darf Karl Mannheims Einschätzung der Richtung des Entwicklungsprozesses moderner Staatlichkeit nicht Realität werden: "Nicht der Staat geht in der Gesellschaft auf, sondern es geht gerade

68 Selmer (1972), S.54ff; Scheuner (1971), S.45/6

69 Vgl. Habermas (1962), S.183

70 Ebd., S. 273/4; ähnlich, v. Hentig (1973), S. 119, zur "neuen Funktion" des Staates

umgekehrt die Gesellschaft im Staat auf."⁷¹ Wahrscheinlicher ist Jaeggis Einschätzung dieses Vorgangs der Transformation als "Tendenz zur Herausbildung einer funktionalen Einheit von Staat und Gesellschaft"; er definiert die Rolle des Staates in diesem Prozeß mit folgenden Worten: "Die Verschmelzung von Staat und Gesellschaft bedeutet deshalb keineswegs das 'Absterben des Staates', es bedeutet auch nicht, daß der Staat eine im wesentlichen 'hilflose Gestalt im Hintergrund' bleibt."⁷²

Als Schlußfolgerung kann genannt werden, daß das Postulat einer Handlungsfähigkeit der politischen Instanzen nur in den Grenzen eines umfassenden Verflechtungsschemas gültig ist, das zu "einer Interdependenz aller sozialen Bereiche einer Gesellschaft geführt hat und autonome Enklaven, seien es 'rein' politisch, seien es 'rein' unpolitisch, kaum noch kennt."⁷³

Auch die funktionale Systemtheorie kommt nicht, wie Luhmann meint, durch ein "Abwerfen dieser alten Fragestellungen" (nach der Formel der Trennung von Staat und Gesellschaft) zu einem "unbefangenen Neuprüfen der Sachverhalte", indem sie "den neuzeitlichen Staat als Ausbildung der politischen Sphäre zu relativer gesellschaftlicher Autonomie, als Untersystem der Gesellschaft, das eine spezifische Funktion erfüllt und dafür ausdifferenziert und freigestellt ist"⁷⁴, bestimmt. Die Vorstellung eines "freigestellten" Untersystems Staat, das in dem Schema der systemtheoretischen Kästchen einer

71 Mannheim (1958), S.393; dies ist die Basis von Mannheims Planstaat-Modell

72 Jaeggi (1973), S.128

73 Freuß (1989), S.337

74 Luhmann (1965), S.281

Vielzahl von ausdifferenzierten Subsystemen seinem Geschäft der Ausfüllung einer spezifischen Funktion nachgeht, wird von Preuß zu Recht in einer Kritik der Luhmannschen Gleichsetzung gesellschaftlicher Differenzierung mit der Bildung autonomer Untersysteme angegriffen. Er stellt zureichend fest, "daß in unserer Gesellschaft von einem System autonomer gesellschaftlicher Untersysteme angesichts eines offen sichtbaren gesamtgesellschaftlichen Zusammenhangs, vermittelt durch politische Entscheidungen, nicht die Rede sein kann".⁷⁵ In einer späteren Arbeit Luhmanns kann dann tatsächlich "das Medium der Wirtschaft jedoch benutzt werden, um Organisationssysteme mit Attraktivität auszustatten oder auch über rechtlich gesichertes Grund- und Sacheigentum einfach elementare Bedingungen der Möglichkeit organisierter Arbeit zu schaffen. In dieser Funktion wird das Medium der Wirtschaft auch Kapital genannt. Die mit Kapital gebildeten (auf einer (Haben/Nichthaben-Semantik beruhenden) Organisationen definieren dann Bedingungen des Eintritts und des Austritts und der Unterwerfung unter Weisungsgewalt und konstituieren so autonome Macht. Dies gilt für Staatsbürokratien ebenso wie für Privatbürokratien.

Üblicherweise wird befürchtet und behauptet, daß dem Eigentümer damit unverdiente Macht zuwachse. Das kann sein."⁷⁶

⁷⁵ Preuß (1969), S.336
⁷⁶ Luhmann (1975), S. 103

Ein grundlegendes Ergebnis dieser Arbeit deckt sich mit der Schlußfolgerung Ronges aus seiner Ablehnung der These der "Determination des Staates durch die Gesellschaft (Ökonomie) nach dem Basis-Überbau-Schema"?⁷⁷ Er identifiziert sich mit der Habermasschen Kritik des Springpunktes der marxistischen Staatstheorie: Die methodische Abstraktion der Trennung von Staat und Gesellschaft durch die Annahme einer kategorialen Unterscheidung ("Besonderung des Staates") bezeichnet er als "Vergewaltigung der sozialen Realität". Er formuliert aus diesem Verständnis heraus eine Gegenthese, nach der "man heute von 'Gleichursprünglichkeit', Komplementarität beider oder gar von der Konstitution der Gesellschaft durch den Staat ausgehen muß."⁷⁸

Die Berechtigung der Annahme einer Gleichursprünglichkeit und Komplementarität von Staat und Gesellschaft soll für alle historischen Phasen der Ausdifferenzierung dieses Verhältnisses in der vorliegenden Arbeit nachgewiesen werden.

Insofern ist von Krockows Konzept der "Fundamentalpolitisierung" von Staat und Gesellschaft eine brauchbare Formel gegen die überkommene Nutzung des Begriffs der Trennung von Staat und Gesellschaft, die ein "Residuum antidemokratischer Potentiale"⁷⁹ darstellt; denn: "Als rein etatistisches Ordnungsinstrument aber kann die Rechtsstaatlichkeit leicht zur Waffe verkürzt werden."⁸⁰ Ebenso Hesse, der betont, daß diese Einseitigkeit der Sichtweise das folgenschwere Mißverständnis enthielte, daß z.B. (die heute wieder viel beschworene) "'streitbare Demokratie' als Veranstaltung eines außerhalb und

⁷⁷ Ronge (1977), S.191

⁷⁸ Ebd., S.190

⁷⁹ v. Krockow (1972), S.434; Kritik am Konzept der Fundamentalpolitisierung, Blanke, u.a. (1975a), S.192

⁸⁰ v. Krockow (1972), S.462

über einer unpolitischen Gesellschaft stehenden Staates"^{80a} verstanden wird. Hesse wendet sich deswegen gegen die Auffassung einer Identität und kennzeichnet die "Problematik von Staat und Gesellschaft als eine solche konkreter und differenzierter Zuordnung."⁸¹ Staatliches Handeln, welches nach diesem Verständnis immer auf "paralleles, ergänzendes oder gegenläufiges gesellschaftliches Handeln" angewiesen ist, ist somit durch eine situationsbedingte Zuordnung - also pragmatisch - definiert und kann auf die strikte Trennung von der Sphäre der Gesellschaft verzichten.

Ausgehend von seiner Kritik an systemtheoretischen und auch kritischen Theorien,⁸² die die dichotomischen Trennung von "politischem System" und Gesellschaft nicht überwinden, entwickelt Blanke anhand seiner Überlegungen ein Modell der Dreipoligkeit, das die herkömmliche Dreiteilung von Gesellschaft (Ökonomie) - politisches Legitimationssystem ("politische Gesellschaft") - Staat überwinden soll. Die abstrakte Grenzziehung zwischen Politik, Ökonomie und anderen gesellschaftlichen Subsystemen ist damit obsolet, da dieses Modell sich auf die "drei ökonomischen Grundformen der materiellen Reproduktion der kapitalistischen Gesellschaft (bezieht): Warenzirkulation, Kapitalreproduktion und das Klassenverhältnis zwischen Lohnarbeit und Kapital. Diese drei Formen stellen die materielle Substanz der Funktionsdifferenzierung zwischen 'Politik' und 'Ökonomie' dar. Zur Erfüllung dieser Funktion entstehen Prozesse und Strukturen, die 'das politische System' ausmachen, das aber nicht als geschlossenes System zu be-

80a Hesse (1975), S.497

81 Ebd., S.493

82 Vgl. Blanke (1977), S.129ff

trachten ist, sondern als eine weitere mit den anderen in spezifischer Weise zusammenhängende, obwohl von ihnen selbstständige Form gesellschaftlicher Beziehungen in der kapitalistischen Gesellschaft."⁸³

Fraglich bleibt, ob durch diesen theoretischen Kunstgriff das alte Dilemma der Vermittlung zwischen den Ebenen der ökonomisch-materiellen Voraussetzungen und jener der politischen Entscheidungen gelöst ist. Die Transmissionsabläufe bleiben das zentrale Problem jeder Untersuchung des genaueren Inhalts dieser "materiellen Substanz der Funktionsdifferenzierung zwischen 'Politik' und 'Ökonomie'".

Zweifelhaft bleibt auch, ob durch den Verweis auf die "Prozesse und Strukturen, die 'das politische System' ausmachen" und die die Funktion der Vermittlung übernehmen sollen, tatsächlich ein neuer Ansatz gewonnen ist oder wieder nur eine Formel unbestimmten Inhalts, die als reine Umbenennung bekannter Sachverhalte zu charakterisieren wäre.

Einen praktikablen Ansatz vertritt Väh, wenn er am Beispiel der Bundesraumordnung versucht, die abstrakte Darstellung auf der Ebene der "Strukturanalyse" mit einer Staatsfunktionsanalyse als solche konkreter staatlicher Tätigkeit zu verbinden. Der Begriff "Strukturanalyse" meint hier den Gegenstandsbereich der "Gesellschaftsformation" und ist nicht mit Ergebnissen der Strukturalismus-Debatte gleichzusetzen. Väh erwähnt drei methodische Stufen der Untersuchung, um eine materiale Staatsfunktionenanalyse leisten zu können: 1.) Darstellung und Untersuchung der strukturalen Analyse, die auf der konzeptionellen Ebene in eine gesellschaftliche Repro-

83 Ebd., S.140/1

duktionstheorie münden soll, 2.) Darstellung und Untersuchung der Staatsfunktionenanalyse, die vom gesellschaftlichen Reproduktionsprozeß ausgehend die materialen Staats-tätigkeiten näher bestimmen soll, und 3.) Verknüpfung von strukturaler Analyse und Staatsfunktionenanalyse als Struktur-analyse staatlicher Tätigkeit am Beispiel der Raumordnung.⁸⁴ Diese Studie verzichtet auf die dogmatische Vorstellung von "Dominanz-/Determinationsbeziehungen", die der ökonomischen Produktionsstruktur eine eindeutige Position zuweisen: "Denn Bestimmung einer Gesellschaftsformation durch die Struktur ihrer Produktionsweise heißt gerade nicht, daß deren Funktionsimperative in allen gesellschaftlichen Bereichen unmittelbar als Determinanten durchschlagen, oder daß die Produktionsstruktur und ihre fortlaufend entstehenden Probleme das permanent dominierende gesellschaftliche Zentrum darstellen".⁸⁵ Bezogen auf unsere Fragestellung bedeutet dies, daß der Staat nicht mehr als etwas Abgeleitetes begriffen wird: "Das Problem der Autonomie der Politik erhält dadurch insofern einen neuen theoretischen Stellenwert, als die empirisch nicht zu übersehende 'Kontingenz des politischen Prozesses' einerseits aus der Dynamik ihrer eigenen Struktur zureichend erklärt werden kann, andererseits aber stets 'in letzter Instanz' der Verweisungszusammenhang mit der ökonomischen Struktur herzustellen ist."⁸⁶

84 Vgl. Vöth (1975), S.101-105

85 Ebd., S.107

86 Ebd.

Obwohl z. B. die Auffassung, durch ein ausgefeiltes Verbändegesetz könne die Verbandsbeteiligung an der Gesetzgebung auf "Mitwirkung" beschränkt bleiben, so daß die Grenzen zwischen Staat und Gesellschaft nicht verwischt würden,⁸⁷ unrealistisch ist, stellt sich die Frage, ob eine bewußt beibehaltene "Trennung" nicht die Durchsetzungschancen bestimmter Reformpolitiken vergrößern würde.

Scharpf leitet aus der Wirksamkeit des ökonomischen Imperativs, der bei zunehmender Staatsorientierung der Wirtschaft seinen Einfluß auf den Staat verstärkt, die Forderung einer Alternative her, deren Ergebnis "die Distanz zwischen Staat und Wirtschaft und damit die Freiheit zur Verfolgung eigenständiger gesellschaftlicher und politischer Zielsetzungen erhalten"⁸⁸ soll. Der andere - heute beschrittene - Weg erzeuge die "Erwartung einer prinzipiellen staatlichen Allzuständigkeit" und reduziere die Handlungsfähigkeit des Staates, was zu einem generellen politischen Immobilismus führen könne.

87 So Schröder (1976) mit Zielrichtung gegen gewerkschaftlichen Einfluß

88 Scharpf (1977), S.77

II. Ansätze zur Erklärung des heutigen Staatsinterventionismus in der Diskussion um die Tendenz der vollständigen Subsumtion des Staates unter das Kapitalverhältnis, im Komplex der Herstellung allgemeiner Produktionsbedingungen durch den Staat und in den neueren Arbeiten zur marxistischen Staatstheorie

1. Zur Tendenz der vollständigen Subumtion des Staates unter das Kapitalverhältnis

Für unsere Fragestellung ergibt sich die schon erwähnte Schwierigkeit, daß auch im Marxschen Theoriesystem ein tradiertes Trennungsdenken vorherrscht, das Staat und Gesellschaft durch die Betonung des determinierenden Einflusses der Ökonomie in abstrakt geschiedene Sphären unterschiedlicher Qualität separiert. Blanke erwähnt die "spezifische Beschränkung der kritischen Theorie", die auf der Rezeption der "Dreipoligkeit" von Gesellschaft, "politischer Gesellschaft" und Staat durch Marx beruhe.¹ Die problematische Trennung bzw. Ableitung des Staates, die durch seine funktionale Zuordnung (d.h. Abhängigkeit) zum Imperativ der Kapitalreproduktion hervorgerufen wird, wird als solche nicht immer erkannt. Altvater hingegen hat bereits 1972 gesehen, daß "schon der Begriff des Staatsinterventionismus ... problematisch" ist, da er

¹ Vgl. Blanke (1977), S.126ff

ein äußerliches Verhältnis zwischen Gesellschaft, ihrer ökonomischen Struktur und dem Staat impliziere.² Zu fragen ist, ob sich in den folgenden Jahren einer äußerst intensiv geführten Diskussion dieses strukturelle Dilemma Marxscher Theoriebildung lösen ließ. Die skeptische Einschätzung von Ronge scheint gerechtfertigt: "Nach den zitierten Einwänden (rigide Determiniertheit des Staates, C.K.) werden Trennung wie Ableitung überhaupt, wie umstandslos sie sich auch aus dem Marxschen 'Kapital' zu ergeben scheinen, kaum zum unproblematischen Ausgangspunkt heutiger Staatsanalyse."³ Den Ursprung aller methodischen Schwierigkeiten sieht er in der spezifischen Unterscheidung von Staat und Ökonomie bei Marx, die als Abstraktion schon zu seiner Zeit empirisch falsch gewesen sei. Während Marx einerseits die vollkommene Kapitalherrschaft behauptete (aller gesellschaftliche Reichtum hat Warenform), sollte andererseits diese "falsche Abstraktion" durch die Tendenzaussage einer totalen Kapitalisierung der Gesellschaft durch vollständige Subsumtion unter das Kapitalverhältnis korrigiert werden. "Behauptet wurde also die evolutionäre Zurückdrängung des Staates (durch Expansion des Kapitals). Offensichtlich ist diese Abstraktion heute, wo das Phänomen des Staatsinterventionismus (und seine Erklärungsbedürftigkeit) von niemandem bestritten wird, noch weniger empirisch wahr als zu Zeiten von Marx."⁴

Während bei Altvater und Koautoren die Befürchtung im Vordergrund steht, die Vorstellung der Trennung von Staat und Gesellschaft impliziere, daß dieses Verhältnis als ein

² Vgl. Altvater (1972), S.1

³ Ronge (1977), S.192

⁴ Ebd.

solches zwischen steuerndem (Staat) und reguliertem Subjekt (Gesellschaft) mißverstanden würde, verweisen wir dagegen auf den abstrakt-illusorischen Charakter - selbst als Tendenzangabe - der Ansicht, "das Kapital als reelles Gemeinwesen" könne den "Staat als reales Gemeinwesen"⁵ überwinden. Die Tatsache aber, daß der Staat notwendige und nicht mehr nur ergänzende Eingriffe ins Kapitalverhältnis vornehmen muß, da es sich selbst nicht reproduzieren würde, findet bei Pohrt dann diesen Ausdruck: "Sie (die allgemeinen Bedingungen der Produktion, C.K.) werden daher vom Staat als notwendigem Komplement des Kapitals produziert, welches durch das Verbot, das es seinem Begriffe nach über die Konkretisierung allgemeiner Gebrauchswerte verhängt, das Fortbestehen eines von ihm tendenziell überwundenen realen Gemeinwesens nicht nur dulden muß, sondern dieses selber setzt - freilich im Gegensatz zu sich selbst."⁶ Wenn das Kapitalverhältnis also das reale Gemeinwesen (Staat) selbst im Gegensatz zu sich setzen muß, so ist unwahrscheinlich, daß das von Marx anvisierte Stadium der "höchsten Entwicklung des Kapitals" als konkreter Zustand jemals im Bereich des Möglichen lag. Der Endzustand eines Verschwinden des Staates mag in der Logik des Kapitals als Kapital liegen, diese (wie auch andere logische Extrapolationen) erkennt nicht nur den subjektiven Faktor der Gebrauchswertorientierung der Gesellschaft, der die von Polanyi beschriebene Gegenbewegung zur Rettung der Gesellschaft gegen die Logik des Kapitals initiiert und

⁵ Vgl. Pohrt (1976), S.183ff

⁶ Ebd., S.186; "Es existiert also auch im Kapitalverhältnis eine Notwendigkeit, die aus dessen Logik herausfällt." (S.187) Deswegen kann man diese Notwendigkeit - den Staat - auch nicht kapital-"logisch" ableiten.

gerade dadurch seine Wirksamkeit perpetuiert, darüber hinaus ist fraglich, ob nicht das "Wesen des Staates" mehr ist als nur ein Appendix des Kapitalverhältnisses in Form einer manipulativen Einsatzreserve, wie Marx suggeriert: "Die höchste Entwicklung des Kapitals ist, wenn die allgemeinen Bedingungen des gesellschaftlichen Produktionsprozesses nicht aus dem A b z u g d e r g e s e l l s c h a f t l i c h e n R e v e n u hergestellt werden, den Staatssteuern - wo Revenu nicht Kapital, als labour funds erscheint und der Arbeiter, obgleich er freier Lohnarbeiter ist wie jeder andre, doch ökonomisch in einem andren Verhältnis steht -, sondern aus dem K a p i t a l a l s K a p i t a l. Es zeigt dies den Grad einerseits, worin das Kapital sich alle Bedingungen der gesellschaftlichen Produktion unterworfen, und daher andererseits, wieweit der gesellschaftlich reproduktive Reichtum k a p i t a l i s i e r t ist und alle Bedürfnisse in der Form des Austauschs befriedigt werden; auch die als g e s e l l s c h a f t l i c h g e s e t z t e n Bedürfnisse des Individuums, d.h. die, die es nicht als einzelnes Individuum in der Gesellschaft, sondern gemeinschaftlich mit andren konsumiert und bedarf - deren Weise der Konsumtion der Natur der Sache nach eine gesellschaftliche ist -, auch diese durch den Austausch, den individuellen Austausch nicht nur konsumiert werden, sondern auch produziert."⁷

Weitergehend ist die Charkterisierung des Staates durch Elias, der ihm als Organisationsform zur Entwicklung der Zivilisation einen so hohen Stellenwert einräumt, daß es

⁷ Marx (o.J.), S.431

absurd erscheint, eine Rangskala aufzustellen, die speziell dem bürgerlichen Staat eine mindere Position zuweist, weil dem Kapital, das sich als Kapital setzen will, Priorität zugestanden werden muß. Auch hier gilt, daß das Wertgesetz möglicherweise "hinter dem Rücken" der einzelnen handelnden Subjekte und Institutionen "wirkt"; nur die Modifikationen, die (auch) durch staatliche Intervention an ihm erfolgen, werden erstens bewußt vorgenommen und generieren damit "Staatlichkeit" - selbst wenn die Maßnahmen in ihren Auswirkungen nicht voll kontrolliert werden können -, und zweitens ist allgemein keine endgültige Aussage darüber möglich, welcher Bereich einen höheren Wirkungsgrad hat; - das Wertgesetz als "Naturgesetz", dessen Funktionieren als reines System nie beobachtbar ist, oder der Interventionismus (nicht nur der staatliche), der ja gerade die Gesetzmäßigkeiten des Wertes durcheinander bringt.

Hier scheint im übrigen bei Marx ein ähnliches Verständnis ökonomischer Gesetzmäßigkeiten vorzuliegen wie bei den Vertretern der "liberalen Illusion" (Polanyi), das sich eine absolute Regelung aller Lebensbereiche durch Markt-/Tauschgesetzmäßigkeiten vorstellen kann. Das Paradoxe an dieser Ansicht ist die Tatsache, daß es der Staat wäre, der die reine Herrschaft von Tauschgesetzen erzwingen müßte. Und hier hat Polanyi überzeugend nachgewiesen, daß die "freie" Marktwirtschaft zwar vom Staat etabliert wurde, daß er als Repräsentant sozialoppositioneller Gruppen in verschiedenen Klassen ein absolutes Laissez-faire aber nicht ermöglichen konnte.

Es ist somit nicht möglich, dem Kapital Eigenschaften zuzuschreiben, die es ihm erlaubten, als deus ex machina die ge-

schichtlichen Verläufe eigenmächtig formen zu lassen; - selbst wenn Marx es so darstellt, wie Reichelt behauptet: "Im strikten Gegensatz zur früheren Konzeption werden hier (in den "Grundrissen", C.K.) nicht die sich gleichsam naturwüchsig weiter entwickelnden Produktivkräfte als treibendes Moment betrachtet, sondern das Kapital als in einem wörtlichen Sinne Geschichte machende Eigenbewegung, die sich in vorbürgerliche Gesellschaftsformationen hineindrängt, diese auflöst und umformt."⁸ Die Vorstellung, daß "das Kapital als in einem wörtlichen Sinne Geschichte machende Eigenbewegung" sich hineindrängt, auflöst und umformt, ist selbst im Kontext Marxscher Wertabstaktionen eine metaphysische Version der Geschichtsinterpretation. Wenn das Kapital zum Supersubjekt der Geschichte und zum letzten Bezugspunkt jeder Analyse wird, ist eine "materialistische" Analyse nicht mehr möglich.

Die Bestimmung der Herstellung allgemeiner Produktionsbedingungen durch den Staat erfolgt dann zwangsläufig so: "Zunächst heißt dies alles, daß die Vollendung des Kapitalverhältnisses im Gegensatz zu ihm selbst als Entwicklungsprinzip steht. Das sich entwickelnde Kapitalverhältnis konnte sich nicht als reelles Gemeinwesen konstituieren, weil es in Widerspruch zu einem jeglichen solchen stand."⁹ Damit wird aber auch gesagt, daß die Einheit des Kapitals als sachlich vermitteltes, gesellschaftliches Herrschaftsverhältnis auseinandergebrochen ist; und folgerichtig endet die Analyse mit der apokalyptischen Zustandsbeschreibung, die

⁸ Reichelt (1974a), S.IV (Hervorhebung von mir)

⁹ Pohrt (1976), S.189

"Ablösung des Kapitals" bedeute "Willkürherrschaft irgendwelcher Machthaber und die Übermacht von Sachen: es ist Willkürherrschaft als reelles Gemeinwesen und es ist übermächtige Sache als capital fixe."¹⁰

Ähnliche Schlußfolgerungen zieht Breuer, der ebenfalls meint, daß die Marxsche Annahme, "derzufolge die innere Dynamik des Kapitalverhältnisses gerade durch das Zurücktreten unmittelbarer außerökonomischer Gewalt und die Suprematie 'des stummen Zwangs der ökonomischen Verhältnisse' bestimmt wird",¹¹ richtig sei, und deswegen behauptet, der Gedanke einer möglichen "Elimination des Politischen" sei kaum so anathema, wie Habermas suggeriere. Die Suprematie des stummen Zwangs ist - wie wir gesehen haben -, nicht gleichzusetzen mit dem Zustand, in dem das Kapital das reelle Gemeinwesen bildet, da das Kapitalverhältnis nicht alle Bereiche unter sich subsumieren kann, andererseits spielt aber auch das Politische nur eine untergeordnete Rolle, folglich spiegelt nach Breuer die jetzige Situation die "herrschende Eindimensionalität"¹² wider. Denn: "Tatsächlich gelangt man ... zu der These vom 'Primat der Politik' nur, wenn man den Kerngedanken der marxschen Theorie in sein Gegenteil verkehrt - eine Verkehrung allerdings, zu der Marx selbst nicht wenig beigetragen hat."¹³ Aus diesen Überlegungen resultiert wie selbstverständlich eine Theorie der Ohnmacht, die ganz speziell die materialistische Theorie betrifft, die ein

¹⁰ Ebd., S.202

¹¹ Breuer (1977), S. 56. Man kann aber mit Vogt vermuten, daß die "entgegengesetzte Tendenz zur Ausweitung des Bereichs öffentlicher Güter" ein Indiz dafür ist, "daß die Entwicklung so 'undialektisch' nicht verläuft." Vogt (1974a), S.296

¹² Breuer (1977), S.95

¹³ Ebd., S.89

Denken verkörpere, "das nichts mehr hinter sich hat", und das "auch nichts mehr vor sich" hat. Die logische Konsequenz ist, daß, da diese Theorie keine Alternative im Sinne von Emanzipation mehr anbieten kann, eine Bankrotterklärung folgen muß: "Die materialistische Theorie kann dieses Dilemma noch reflektieren. Ändern kann sie es jedoch nicht."¹⁴

Die Relevanz des "öffentlichen Sektors" für die Förderung und Erhaltung des Systems kapitalistischer Produktion in allen Phasen seiner Entwicklung ist nicht als Normverletzung - als Systembruch - zu sehen, sondern bildet einen weiteren Baustein für eine Theorie des Staatsinterventionismus, die diesen Sektor als ein Instrumentenreservoir staatlicher Eingriffe einordnet. Damit ist das Komplementärverhältnis von Staat und Ökonomie in seiner säkularen Ausprägung in den Mittelpunkt der Untersuchung gestellt und jeder Versuch, aus dem heute verstärkten Angewiesensein beider Bereiche aufeinander eine Theorie der Eindimensionalität zu konstruieren, zurückgewiesen.

So liegt wohl eine sehr "optimistische" Einschätzung der Marxschen Definition des Staates als Gesamtkapitalisten im "Kapital" als "prophetische Antizipation" der heute stattfindenden staatlichen Einflußnahme bei Basso vor. Obwohl niemand sagen kann, wie das Interesse des Gesamtkapitals genau definiert werden könnte, und wer es dem Staat handlungsanleitend mitteilen würde, da etliche der staatlichen Maßnahmen gegen Fraktionen "der ganzen herrschenden Klasse" (Basso) gerichtet sind und darüber hinaus krisenhafte Ent-

14 Ebd., S.96

wicklungen unerklärlich würden, es sei denn sie lägen im Interesse des personifizierten Gesamtkapitals, unterstellt Basso dem dynamischen Prozeß des Konjunkturzyklusses eine höhere Sinnhaftigkeit, die der Staat erkennt, und nach der er handelt: "In diesem Sinne nimmt der Staat unter dem Deckmantel der Selbständigkeit lediglich die Impulse auf, die von der Dynamik des Systems selbst ausgehen, und wird so zum eigentlichen Vollstrecker der Rationalisierungslogik des Systems."¹⁵

Diese Art der Einschränkung der Autonomie des Staates ist sicher real vorhanden, andererseits aber ist wohl die absolute Grenze für eine Ausweitung staatlicher Kompetenzen (und das trifft in gleicher Weise auch auf das Eingriffspotential ökonomischer Machtgruppen zu), die "Unkenntnis" der angeblich entdeckten "objektiven ökonomischen Gesetzmäßigkeiten". Es handelt sich dabei wohl auch weniger um Unkenntnis, als um die Tatsache, daß die quasi-gesetzmäßig wirkenden Mechanismen, die den Weltmarkt regeln, erst ex post in ihren Auswirkungen sichtbar werden. Der intervenierende Staat reagiert, selbst wenn er Daten setzt, da diese Handlung eine Reaktion auf die Eingriffe anderer ökonomischer und außerökonomischer Subjekte

¹⁵ Basso (1975, S.29; zur Diskussion um die Rolle des Staates als ideller oder reeller Gesamtkapitalist, Hirsch (1973), S.238/9; Blanke, u.a. (1975b), S.439; Altwater (1972), S.8; Müller/Neuß (1970), S.53/4; Hirsch (1976), S.114; Läpple (1973), S.55/6; Ronge/Schmiege (1973), S.285; Tristram (1974), S.120; selbst wenn dem Staat nur die Funktion des fiktiven Gesamtkapitalisten zuerkannt wird, heißt das: "Wir sind jetzt also, um uns ein wenig 'scholastisch' zu amüsieren, zu dem merkwürdigen Resultat gelangt, daß eine Fiktion (d.i. eine 'Erfindung' oder 'Unterstellung') das Wertgesetz modifiziert, nämlich der ideelle Gesamtkapitalist Schäfer (1974), S.CXXXIII

ist. Daraus folgt, mit Brescani-Turroni, "daß heute in der Wirtschaftspolitik wissenschaftliches Arbeiten nichts anderes bedeutet als Analyse der Folgen der staatlichen Intervention."¹⁶

2. Die staatliche Organisation der Herstellung allgemeiner Produktionsbedingungen

Eine der ersten Arbeiten zu dieser Thematik bezog sich noch explizit auf die Interventionsfrage; darin wird die Besonderung des Staates nicht als Trennung, sondern unter dem Aspekt der Herstellung der allgemeinen Produktionsbedingungen als funktionale Zuordnung zu historisch sich wandelnden Anforderungen kapitalistischer Produktion gesehen: "Die 'Komplementarität' staatlicher Funktionen (ist) jeweils historisch bestimmt."¹⁷ Diese nicht-systematische Definition eines Falls staatlicher Einwirkung auf den Verwertungsprozeß wird Altvater auch gleich als "entscheidender Mangel" angekreidet, da "er weder die Formbesonderung des Staates aus der ökonomischen Struktur der bürgerlichen Gesellschaft ableitet ... noch die begrifflichen Voraussetzungen zu einer Unterscheidung von allgemeinen und besonderen Bedingungen der Produktion entwickelt."¹⁸ Unserem Verständnis einer anwendbaren Darstellung des Staatsinterventionismus gemäß, kann diese Kritik nur dann sinnvoll sein,

¹⁶ Nach Marbach (1950), S.73

¹⁷ Altvater (1972), S.17

¹⁸ Läßle (1973), S.66; zur Differenzierung von allgemeiner und besonderen Produktions- bzw. Reproduktionsbedingungen, Güther (1977)

wenn eine irgendwann einmal erstellte Definition der Form-
besonderung des Staates das Erkenntnisziel abgibt, und wenn
es richtig ist, wie Läßle meint, daß die Besonderung des
Staates nicht auch mit der Notwendigkeit der Erstellung all-
gemeiner Produktionsbedingungen begründet werden kann. (Es
ist ja gerade die Crux der orthodoxen Besonderungsvorstellung,
daß sie keiner Realität kompatibel ist.) Die eher historisie-
rend vorgehende Argumentationsweise Altvater scheint uns hin-
gegen sehr wohl brauchbar zur Analyse des Wesens der Inter-
vention. Beide Kritikpunkte sind aus dieser Sicht nicht stich-
haltig, da eine "endgültige" Bestimmung der Besonderung des
Staates keinerlei Hinweis für die dieser Besonderung entgegen-
gesetzte Involviertheit des Staates in ökonomische Prozesse
liefert und die Erklärung der staatlichen Erstellung der
allgemeinen Produktionsbedingungen aus historischer Sicht
plausibler ist, als die nachträglich zu leistende Ableitung
aus Unzulänglichkeiten des kapitalistischen Produktions- und
Reproduktionsprozesses.

Um aber den Ansprüchen der Formanalyse Genüge zu tun, wird
zur Erklärung der Tatsache, daß der Staat "unter Umständen"
die Bereitstellung bestimmter allgemeiner Produktionsbedin-
gungen (z.B. Transport- und Kommunikationssysteme) übernimmt,
auf deren "spezifische Gebrauchswertgestalt" verwiesen, die
in diesem Fall zu einem "formbestimmenden Moment" werde.¹⁹
Es scheint allgemein ein besonderes Merkmal der heutigen
Formanalyse zu sein, der Wertform das analytische Primat ein-
zuräumen und nur im argumentativen Notfall Gebrauchswert-
aspekte²⁰ zuzulassen; - ein Verfahren, das bei der Betrachtung

19 Vgl. Läßle (1973), S.139

20 Zur Definition des Gebrauchswerts als formbestimmend,
Marx (1969), S.7ff

der Staatstätigkeit beträchtliche Schwierigkeiten aufwirft, da bereits bei Einsetzen der kapitalistischen Produktionsweise das staatliche Eingreifen gebrauchswertorientiert war, als es den Gebrauchswert der Ware Arbeitskraft - den für die Produktion von Mehrwert wesentlichen Teil dieser spezifischen Ware - vor dem ungehemmten Auswirkungen der Marktgesetze, der Tauschwertgesetzlichkeit in seiner absoluten Form des Laissez-faire schützte und damit die Herrschaft der Wertform von Anfang an einschränkte. "Die kapitalistische Produktionsweise bedarf einer materiell-technischen Arbeitsteilung bzw. einer konkret-historischen Gebrauchswertstruktur und stoffliche Proportionierung ihrer Elemente, ohne die weder Warenaustausch, Mehrwertproduktion, -realisierung und -aneignung stattfinden könnte."²¹ Aus dieser Sicht ist die staatliche Tätigkeit a priori nicht auf den Wertaspekt in der Weise beschränkt, daß sie allgemein als durch das Verwertungsinteresse überdeterminiert klassifiziert werden kann. Die kategoriale Anleitung durch die Formanalyse läuft Gefahr, das Spezifische staatlicher Aktivität zu verfehlen, das nicht kurzschlüssig als wertorientiert bestimmt werden kann.

Trotz vielfältiger Transformationsansätze ist die Verbindung dieser Analyseebenen nicht hergestellt worden, so daß am Ausgangspunkt staats-theoretischer Überlegungen nicht der Satz stehen kann: "Staatsintervention wird so zu einem Moment der Durchsetzung des Wertgesetzes."²² Als zu beweisende Hypothesen können solche Ansätze gewertet werden, die das

²¹ Güther (1977), S.112

²² Hirsch (1973), S.241; dagegen: Modifikation des Wertgesetzes durch Staatsintervention, Altwater (1972), S.8

Gesetz vom tendenziellen Fall der Profitrate zur Grundkategorie der Interventionsanalyse erklären. Aber selbst das nochmalige Auf- und Verarbeiten des Gesetzes, das Marx als das "in jeder Beziehung ... wichtigste Gesetz der modernen politischen Ökonomie und das wesentliche, um die schwierigen Verhältnisse zu verstehen," bezeichnet, wird uns keinen Deut näher an eine realitätsnahe Einschätzung der Staatsintervention bringen, als es bis heute mit der Einordnung der staatlichen Eingriffe, als zu den "entgegenwirkenden Ursachen" gehörend, geschehen ist.

Die durch den Staat hervorgerufenen Gegentendenzen sind damit per definitionem nicht zu den "Gesetzmäßigkeiten des Akkumulationsprozesses" zu zählen, sie sind werttheoretisch nicht zu erfassen, da sie nicht nur ihrer Erscheinung nach, sondern auch in ihrem Wesen nur durch Nicht-Wertekategorien erklärbar sind. Hier bricht die wohlbekannte Vermittlungsproblematik wieder auf, d.h. auf der einen Seite die "Gesetzmäßigkeiten" und auf der anderen Seite der Staat als entgegenwirkende Ursache, der damit zum "empirischen Teil" des Gesetzes vom tendenziellen Fall gehört. Es ist nicht möglich, die unsystematischen Eingriffe des Staates, die ja gerade das behauptete "stumme, sich hinter dem Rücken der Individuen durchsetzende Wirken des Wertgesetzes" konterkarieren, systematisch abzuleiten, da sie es sind, die verhindern, daß sich die kapitalistische Gesellschaft "ohne äußeren Eingriff permanent selbst reproduziert", wie Hirsch meint.²³

23 Vgl. Hirsch (1974a), S.88; dieses Beharren auf "Naturgesetzmäßigkeiten" nennt Ronge "analytische Stillstellung der Geschichte", Ronge (1977), S.194/5; zur werttheoretischen Problematik des Gesetzes vom tendenziellen Fall der Profitrate, Mattick (1970), S.15/6

Altwater geht zwar bezüglich der Herstellung allgemeiner Produktionsbedingungen auch von der "historischen Tendenz der fallenden Profitrate" aus, die dazu führe, daß die vom Staat zu übernehmenden bzw. regulierten notwendigen Produktionsprozesse zunehmen müßten, andererseits geht er auf die von uns hervorgehobene Gebrauchswertorientierung der staatlichen Eingriffe ein.²⁴ Er bleibt aber bei dieser Bestimmung nicht stehen, sondern unterscheidet die Produktion und den Betrieb infrastruktureller Einrichtungen, was ihn zum Rückgriff auf die Eigenschaft des Gebrauchswerts, in bestimmten Fällen formbestimmend zu sein, veranlaßt. Als entscheidend für die Frage, ob der Staat bestimmte Produktionsbedingungen übernimmt, klassifiziert er - außer den Faktor der Profitabilität - das Kriterium der Notwendigkeit der jeweiligen Produktionsbedingungen für den gesellschaftlichen Arbeitsprozeß. Es ergeben sich folgende allgemeine Schlussfolgerungen: "Der Staat sichert das Kapitalverhältnis, indem er nichtkapitalistisch agiert, also bei den vom Staat erzeugten allgemeinen Produktionsbedingungen gerade nicht von 'Kapital' gesprochen werden kann." Und: "Der Staat sichert die allgemeinen Produktionsbedingungen durch Übernahme aller derjenigen stofflichen Prozesse, die nicht kapitalistisch betrieben werden können."²⁵ Damit ist das Spezifische heutiger Staatstätigkeit benannt.

Ob das Staatsinterventionismussystem Bestand hat oder nicht, ist wiederum eine Frage, die nicht mittels kategorialer Dezision entschieden werden kann, vielmehr ist die "recht

²⁴ Vgl. Altwater (1972), S.18

²⁵ Ebd., S.23

wirksame Grenze staatlicher Interventionen" in einer negativen Abgrenzung so zu formulieren: Die Interventionen "können nicht ein Ausmaß annehmen, bei dem die private Kapitalakkumulation zum Erliegen kommt."²⁶

Die Schwierigkeit, die Herstellung der allgemeinen Produktionsbedingungen durch den Staat als "Einengung der Verwertungs- und Akkumulationsmöglichkeiten" und gleichzeitig als Auslöser für eine Reihe von Tendenzen zu begreifen, "die der zunächst gesetzten negativen Verwertungsschranke entgegenwirken", ist der Kernpunkt des Problems.²⁷ So gelingt es Läßle nicht, eine konkrete Bestimmung dieser Art der Staatstätigkeit und ihrer Wirkung als "Gegentendenz" zu entwickeln; sie ist vielmehr sehr abstrakt: "Die Art und Wirksamkeit dieser entgegenwirkenden Tendenzen hängt jedoch von der jeweiligen konkreten Funktion der allgemeinen Produktionsbedingungen im gesellschaftlichen Produktionsprozeß ab."²⁸

Die Frage, warum und wann allgemeine Produktionsbedingungen als solche überhaupt materiell notwendig werden, beantwortet er, indem er "einzig und allein" auf ihre Funktion im "gesellschaftlichen Produktionsprozeß"²⁹ verweist. Er bezieht

26 Ebd., S.12; fragwürdig ist Altvaters Versuch, daraus "Auflösungserscheinungen dieser Gesellschaft" abzuleiten; dazu kritisch, Schäfer (1974), S.CXXIIIf

27 Läßle (1973), S.154; auch Altvater, u.a., (1976), S.107 lösen dieses Dilemma nicht.

28 Läßle (1973), S.154; das PKA kritisiert Läßles durchaus zutreffende Betonung der Staatsinitiative, denn "das Abzuleitende wird ihm hier zu einem Ersten, das die objektiv historischen Tendenzen verhindern kann." Das PKA glaubt tatsächlich, den Staat "als allgemeinen Reflex(!) und als Wirkung(?) der ökonomischen Verhältnisse" definieren zu können. PKA (1974), S.195,124

29 Läßle (1973), S.99; kritisiert wird die damit behauptete Gemeinschaftlichkeit heutiger arbeitsteiliger Produktion, Güther (1977), S.107/8

sich explizit auf die von Marx gebrauchte Formulierung ihrer Funktion als "verbindende Ader einer Masse solcher Produktionsprozesse besonderer Kapitalien",³⁰ die sie als außerhalb eines besonderen Produktionsprozesses stehend definiert.

Fester lehnt diese "funktionale" Vorgehensweise prinzipiell ab: "Das Kriterium dafür, was als das 'Allgemeine' der allgemeinen Produktionsbedingungen ebenso wie die allgemeinen Reproduktionsbedingungen der Arbeitskraft ist, ist nicht in deren 'Funktion im gesellschaftlichen Produktionsprozeß' zu suchen, sondern in der Besonderheit ihrer Form."³¹ Auch im speziellen Fall der Herstellung allgemeiner Produktionsbedingungen durch den Staat kann die Forderung nach einer a priori zu leistenden Festlegung ihrer Formbestimmtheit wiederum nur als "platonische" Form der Erkenntnisgewinnung bezeichnet werden, da es müßig ist, die formanalytisch reine Konstruktion zu erstellen; denn "im Prinzip" ist "die Sicherung allgemeiner Produktionsbedingungen nicht konstitutives Moment der Form des Staates im Kapitalismus"; gleichwohl ist sie eine der wichtigsten Staatsfunktionen: "Nun ist aber in der bürgerlichen Gesellschaft diese Aufgabe keinem Ausschuß des Kapitals übertragen worden, sondern dem Staat. Und deshalb wäre hier die Formanalyse womöglich noch in anderer Weise mit der historischen Analyse zu verbinden... . Historisch nämlich setzt sich die Herausbildung des bürgerlichen Staates ja als die Umformung einer bereits existierenden Instanz durch, einer Instanz, die gerade dadurch gekennzeichnet ist, daß sie in unmittelbarer Weise auf die ökonomische

³⁰ Marx (o.J.), S.613

³¹ Nach Güther (1977), S.101; dagegen positive Anwendung bei Vöth (1975), S.112

mischen Beziehungen und auf die Beziehungen der Menschen untereinander einwirkt. Alle vorbürgerlichen Formen von Staat sind ja gerade dadurch gekennzeichnet, daß sie nicht außerökonomische Instanzen sind, daß Politik und Ökonomie noch zusammenfallen. Die Herausbildung der spezifisch bürgerlichen Form des Staates geschieht nun gerade dadurch, daß eine bereits vorgefundene Instanz zu einer solchen umgeformt wird, die von der Sphäre der Ökonomie getrennt ist. Der historische Kampf um die Durchsetzung des Rechtsstaatsprinzips, in welchem diese Umformung ihren Ausdruck gefunden hat, beläßt der bereits existierenden Instanz aber die Durchführung von Gemeinschaftsaufgaben. Deren Vollzug erfolgt jetzt in bürgerlichen Formen; ihr klassenspezifischer Inhalt ist damit gesichert."³² Gerstenbergers paradox klingende Forderung ist nur zu berechtigt, daß es gelingen müsse, zur Analyse konkreter Funktionen des Staates, einen Ansatz zu entwickeln, "welcher nicht gezwungen ist, bestimmte Aktionen des Staates mit dem Argument aus der Staatsanalyse auszuklammern, daß diese nicht durch den Staat in seiner Eigenschaft als Staat erfolgten."³³

Am Beispiel der staatlich induzierten Schulbauproduktion kann Maass das Spezifische staatlicher Tätigkeit im Verhältnis zur Werteproduktion - das eben nicht der besonderen Form des Staates entspricht -, herauskristallisieren. Sein Ausgangspunkt ist zunächst die Tendenz, die Warenproduktion zu universalisieren: "Die Vergesellschaftung der Reproduktions-

³² Gerstenberger (1977), S.42

³³ Ebd. (Hervorhebung von mir, C.K.)

bedingungen von Arbeitskraft bedeutet keine staatlich eingeleitete Entkapitalisierung, sondern die staatlich induzierte Produktion z.B. von Schulbauten ist ein Schritt auf dem Wege zur Universalisierung des Kapitals, seiner realen Existenz."³⁴ Bekanntlich widersetzen sich aber die besonderen Eigenschaften des Qualifikationsprozesses dieser Tendenz, da der "Mechanismus zahlungsfähiger Bedürfnisartikulation, auf die das Kapital allein reagiert", nicht funktioniert. Wenn der Staat nun die Aufgabe übernimmt, die Produktion in diesem Bereich zu organisieren, so ist das "nicht etwa eine Ausprägung des notwendigen Verhältnisses von Staat und Herstellung allgemeiner Produktionsbedingungen",³⁵ vielmehr dient der Staat gewissermaßen als Krücke für die Kapitalisierung der allgemeinen Produktionsbedingungen. Da aber offensichtlich ist, daß der Staat nicht einfach einen rein nach kapitalistischen Gesichtspunkten strukturierten Produktionsprozeß initiieren kann, um sich dann zurückzuziehen, muß nun erklärt werden, warum die Staatsintervention auf Dauer gestellt ist:

Maass stellt fest, daß diese "innere Hebammenfunktion" des Staates durch den zyklischen Verlauf des Akkumulationsprozesses entscheidend gestört wird: "Wir meinen deshalb, daß nicht die Vergesellschaftung der Ausbildung, die ja unter kapitalistischen Bedingungen mit einer verstaatlichten Ausbildung identisch ist, durch antizyklische Eingriffe zurückgeworfen bzw. gehemmt wird, sondern daß der zyklische Verlauf des Akkumulationsprozesses den Staat zu einer Krisenregulierung bringt, die die weitere Kapitalisierung der allgemeinen materiellen Produktionsbedingungen

³⁴ Maass (1974), S.138

³⁵ Ebd., S.148 (Hervorhebung von mir, O.K.)

aufhält und erschwert."³⁶

Die Analyse der finanziellen Abhängigkeit der Gemeinden als Hauptinvestitionsträger ergibt ein Erklärungsschema für die Frage, warum der Staat weiterhin engagiert bleibt in Bereichen, die seiner Form als außerökonomischer Potenz nicht entsprechen. Der Krisenzyklus verhindert, daß anlagesuchendes Kapital sich dieser staatlich organisierten Produktion annimmt, mit der Folge, daß in einem widersprüchlichen Bedingungsverhältnis die Schranken zur weiteren Durchkapitalisierung aller Sphären der Gesellschaft einerseits nicht aufgehoben werden, andererseits die daraus resultierenden Staatseingriffe durchaus funktional im Sinne der Kapitalreproduktion sind.

Diese Erklärung reicht aber nicht aus, um die grundlegende Problematik zu erläutern, warum der bürgerliche Staat überhaupt diese Aufgabe übernommen hat und sie in den verschiedenen Etappen seiner Entwicklung nicht reprivatisierte. Daß der Staat die Aufsicht über das Erziehungswesen an sich zog, ist "nur mittelbar durch konkrete ökonomische Erfordernisse bestimmt."³⁷ Die Staatsfunktion der Herstellung allgemeiner Reproduktionsbedingungen im Erziehungswesen bildete sich, bevor die allgemein dominanten Strukturen der Warenproduktion etabliert waren; der Staat - als handelndes Subjekt - paßte dann näherungsweise das Schulwesen den sich herausbildenden Erfordernissen der kapitalistischen Produk-

³⁶ Ebd.

³⁷ Gerstenberger (1975), S.60

tionsweise an.³⁸ Sowohl die Formel der Phaseneinteilung der Staatstätigkeit als auch der Rückgriff auf das Erklärungsschema eines einfachen Determinationsverhältnisses von Staat und Ökonomie erweisen sie wiederum als unbrauchbar zur Analyse des Interventionsproblems.

Ein gutes Beispiel für die praktisch folgenlosen Ableitungsversuche sind die Formulierungen des PKA, wonach die Arbeiten zur Herstellung allgemeiner Produktionsbedingungen eben notwendig seien, "ohne produktiv im Sinne des Kapitals zu sein", und das Gemeinwesen auf einer bestimmten Entwicklungsstufe "à tout prix" dieser konkret nützlichen Arbeiten bedürfe.³⁹

Da der Ansatz des PKA auf den Text von Marx zum "Wegebau-Beispiel" rekurriert, sollen kurz die Grenzen exegetischer Ableitung anhand einer kritischen Aufarbeitung der Aussagen zur Herstellung von "Transport- und Kommunikationsmitteln"⁴⁰ aufgezeigt werden. Ronge/Schmieg stellen die Aussage von Marx zu den allgemeinen Produktionsvoraussetzungen denen von Engels gegenüber. Als zentrale Annahme von Marx charakterisieren sie seine Definition der Tendenz, die "nicht die Übernahme infrastruktureller Aufgaben durch den Staat beinhaltet, sondern, gerade im Gegenteil, die Übernahme dieser Aufgaben durch die entwickelten Kapitale."⁴¹ Während bei Marx also der "Endpunkt" der Entwicklung die Kapitalisierung im

³⁸ Heute zielen die Forderungen nach "Privatisierung" der Ausbildung durch Darlehnsfinanzierung nicht auf den Kern der Staatsfunktion schulischer Erziehung.

³⁹ Vgl. PKA (1974, S.218/9; zur Kritik, Blanke, u.a. (1974), S.86; Läpple (1973), S.110

⁴⁰ Wegebau-Beispiel, Marx (o.J.), S.422-432

⁴¹ Ronge/Schmieg (1973), S.281

Sinne der Subsumtion bislang staatlich geregelter Bereiche unter den Tauschwert sei, nehme Engels diesen "Endpunkt" als Ausgangspunkt seiner Analyse der Rolle des Staates. "Auf einer gewissen Entwicklungsstufe genügt auch diese Form (Aktiengesellschaften, C.K.) nicht mehr: der offizielle Repräsentant der kapitalistischen Gesellschaft, der Staat, muß ihre Leitung übernehmen."⁴² In Verbindung mit anderen Aussagen kommen Ronge/Schmiege zu der Überzeugung, daß aus den Engelsschen Ausführungen nicht irgendwelche Annahmen über die Zwangsläufigkeit staatlicher Gesamtorganisation destilliert werden könnten.

Obwohl die "idealtypische" Darstellung der Herstellung allgemeiner Produktionsbedingungen im Wegebau-Beispiel von Marx nicht bruchlos in eine allgemeine Theorie der Infrastruktur umgemünzt werden kann, wird sie auch bei Läßple zur Basis seiner Überlegungen. "Das heißt also, Dinge wie Transport- und Kommunikationssysteme etc. werden erst durch ihre spezifische Funktion im gesellschaftlichen Produktionsprozeß zu allgemeinen Produktionsbedingungen. In dieser spezifischen Funktion im gesellschaftlichen Produktionsprozeß wird dann allerdings ihre spezifische Gebrauchswertgestalt zu einem formbestimmenden Moment, das sich auf die Kapitalisierung dieser Bereiche hemmend auswirkt, so daß unter Umständen der Staat ihre Bereitstellung übernehmen muß."⁴³ Läßples Behauptung, daß "immer umfassendere allgemeine Produktionsbedingungen notwendig werden" steht unvermittelt neben der Tatsache, daß der Staat die Voraussetzungen

⁴² Engels (1971), S.259; vgl., ebd. in der Fußnote Engels' einschränkende Bemerkung

⁴³ Läßple (1973), S.139

ihrer Produktion schaffen muß. Er ist nicht in der Lage, die Eigenschaften der "Umstände" konkret zu identifizieren, unter denen das geschieht.

Von Flatow/Huisken heben die eingeschränkte Verallgemeinerungsfähigkeit des Marx-Textes hervor, und sehen deshalb in ihm nicht ein Modell, das alle Aspekte der Herstellung allgemeiner Produktionsbedingungen umfassen kann: "Die Beispiele wie Wegebau, Kanäle, Eisenbahn etc. sind somit nicht etwa beliebige Beispiele, welche durch Ausbildung, Gesundheitswesen, Umwelt-Schutz, Sozialfürsorge, Polizei etc. ersetzt werden könnten, sondern sie sind gezielte Beispiele für 'Transport- und Kommunikationsmittel', welche als allgemeine Produktionsbedingungen bezeichnet werden."⁴⁴

So führt die Tatsache, daß einerseits der Staatshaushalt wächst, während andererseits die staatlichen Investitionen abnehmen, zu dem paradoxen Resultat: "Auf der einen Seite nimmt die Herstellung materieller Bedingungen der allgemeinen Produktionsvoraussetzungen durch den Staat ab, auf der (anderen) Seite jedoch nimmt der Umfang des Staatshaushalts (Steuern plus Staatsverschuldung) zu, sofern jene materiellen Bedingungen nach wie vor über den Staat betrieben werden müssen."⁴⁵ Güther formuliert eine Gegenthese: "Zwar versucht das Kapital, profitable Teile der IS-Sektoren (Infrastruktur-Sektoren, C.K.) zu reprivatisieren, aber die Gegen-tendenzen, das enorm angewachsene c fix (konstante fixe

⁴⁴ v. Flatow/Huisken (1973), S.143; z.B. vernachlässigt Marx die Konsumtionsbedingungen, d.h. Nicht-Berücksichtigung des "Ausschlußprinzips", vgl. Theorie öffentlicher Güter, Kapitel IV; gegen diese restriktive Einschätzung, Güther (1977), S.131

⁴⁵ v. Flatow/Huisken (1973), S.153

Kapital, C.K.) in staatliche Regie zu übernehmen, ist weiterhin vorhanden."⁴⁶ Angesichts der besonderen Rolle, die das konstante fixe Kapital für die Entwicklung infrastruktureller Produktivkräfte spielt, ist eine effektiv steigende Bedeutung der staatlichen Aktivitäten in diesem Bereich durchaus wahrscheinlich.

3. Ansätze zu einer Interventionismustheorie in den Arbeiten zu einer materialistischen Theorie des bürgerlichen Staates

Im Zusammenhang mit einer Bestimmung des Verhältnisses der Kategorien der Ebene der "Trinitarischen Formel", der der "einfachen Zirkulation" und des Begriffs der "Oberfläche", wonach die Ebene der Trinitarischen Formel und die einfache Zirkulation "prinzipiell ein integrierter Zusammenhang, nämlich die Oberfläche der bürgerlichen Gesellschaft"⁴⁷ seien, versucht Hochberger, die divergierenden Darlegungen des Staatsbegriffs von Marx und Engels sinnvoll zu kombinieren. Er hebt sowohl die Bedeutung der "historischen Betrachtung" als auch die doppelte Bestimmung des Staates als "juristisch-politische Verkehrsform" und als "administrativer Apparat" hervor.⁴⁸

Ausgehend von seiner Analyse der Verhältnisse im 19. Jahrhundert ist das starke staatliche Interesse an einer bewußten

46 Güther (1977), S. 134

47 Hochberger (1974), S. 169

48 Hochberger beschreibt die aktive Rolle des frühen bürgerlichen Staates; vgl. Kapitel I

Veränderung struktureller Komponenten der Produktionsweise nicht schlicht als Erscheinungsform einer auf die völlige Setzung des Kapitals als Kapital gerichteten Gesetzmäßigkeit zu interpretieren. Hochbergers "zweigleisige" Definition des Staates als juristisch-politische Verkehrsform, womit oft das Verständnis eines "staatsfreien" Wirtschaftsfaktors impliziert ist, und als administrativer Apparat, was gleichzeitig auf die reale Eingriffsmacht des Staates verweist und diesen als säkularen Interventionisten charakterisiert, kann insofern als gelungene Synthese divergierender Staatsbestimmungen innerhalb marxistischer Theoriebildung gelten.

Durch die "begriffliche Differenzierung von System- und Tätigkeitsgrenze im Hinblick auf das Verhältnis von staatlicher Tätigkeit und kapitalistischer Ökonomie" wollen Blanke/Jürgens/Kastendiek versuchen, "die notwendige Unterscheidung zwischen allgemeinen Formbestimmungen und historischen Besonderheiten, Modifikationen, Zufälligkeiten, die vor allem in der marxistischen Staatsdiskussion ... als methodisch unüberbrückbare Kluft hingenommen wird, auf diese Weise 'aufzuheben'. Bedingungen der kapitalistischen Reproduktion können nämlich 'allgemein' sein in dem Sinne, daß sie eine in allen kapitalistischen Ländern jeweils im Durchschnitt gegebene Konstellation darstellen, die nicht schon mit dem allgemeinen Begriff des Kapitals gesetzt ist."⁴⁹ Die Unterscheidung von System- und Tätigkeitsgrenze soll es ermöglichen, das bekannte Vermittlungsproblem zu lösen, um tatsächlich bis

⁴⁹ Blanke, u.a. (1975 b), S.419

zur Diskussion der "Möglichkeiten und Grenzen des Staates" vordringen zu können. "Die Systemgrenze ist auf der Ebene der Formbestimmungen angebbar, Tätigkeitsgrenzen nur auf der Ebene der historischen Bewegung."⁵⁰ Die Systemgrenze staatlicher Regelungen wird nach Meinung der Autoren "letztlich von jenem sozialen Verhältnis, das zugleich funktionelle Form des Kapitals ist, gebildet ...: dem sozialen Verhältnis zwischen Arbeitskraft und Produktionsmittel, zwischen lebendiger und vergegenständlichter totaler Arbeit in der Produktion."⁵¹ Eine weite Systemgrenze sehen die Autoren im Privateigentum, während die Systemgrenze im engeren Sinne "die funktionelle Kapitalform der Produktion und die 'materielle Metamorphose' des Kapitals im Unterschied zu den bloß formellen Metamorphosen der Zirkulation"⁵² ist. Die Tätigkeitsgrenzen des Staates sind nicht durch die Formen des Reproduktionsprozesses gesetzt; der Staat kann zwar die Systemgrenze im weiteren Sinne durch einen Eingriff in "die Rechte der Arbeiterklasse ... (überschreiten), weil diese 'nur' vom Privateigentum ganz allgemein abgedeckt sind",⁵³ hingegen wird der staatliche Handlungsspielraum schon vor Erreichen der engeren Systemgrenze durch die "Kapital-souveränität" beschränkt. "Sobald jedoch Konstellationen eintreten oder Maßnahmen des Staates getroffen werden, die jenen Kernprozeß des Kapitals antasten, zeigt sich dessen Relevanz: das Kapital steuert in spektakulärer Form gegen:

⁵⁰ Blanke, u.a. (1974), S.93; kritisch, Läßle (1977), S.218

⁵¹ Blanke, u.a. (1975 b), S.435

⁵² Ebd.

⁵³ Ebd., S.437

durch Investitionsstreiks, Inflation etc." ⁵⁴

Leider ist auch hier, wie bei vielen der bearbeiteten Ansätze, der entscheidende Schritt zu einer "Realanalyse" nicht vollzogen; die Autoren benennen lediglich allgemein die "Klassenkonstellation als Tätigkeitsgrenze". "Wir können hier nicht den Versuch der Bestimmung einer Tätigkeitsgrenze für einen bestimmten Staat im Hinblick auf bestimmte Funktionen unternehmen." ⁵⁵

Die Konzeption einer Unterscheidung von System- und Tätigkeitsgrenzen der staatlichen Handlungsmöglichkeiten ist für eine nähere Untersuchung des Staates als Interventionist aus dem Grunde prinzipiell brauchbar, da anhand ihrer Implikationen deutlich wird, daß dieser nur solange Interventionsstaat bleiben kann, wie er nicht an eine Systemgrenze stößt, bei deren erfolgreichem Überschreiten er eine Generalkompetenzerlangen müßte, die das Interventionsverhältnis auflösen würde.

Um die Untersuchung des Tatbestands, des "Staat in Aktion", geht es Altvater und Mitautoren, die aus ihrer Erkenntnis der Grenzen der Formanalyse das Vermittlungsproblem in einer den Interventionismus direkt betreffenden Weise neu formulieren "Der Zusammenhang zwischen innerer Entwicklung des Staates auf der Grundlage der bürgerlichen Gesellschaft und dem äußeren Interventionismus, mit dem sich der Staat auf die Gesellschaft bezieht, müßte nachgewiesen werden." ⁵⁶ Die

⁵⁴ Ebd., vgl. Blanke (1976), S.196ff zum Konzept von System- und Tätigkeitsgrenze

⁵⁵ Blanke, u.a. (1975b), S.236

⁵⁶ Altvater, u.a. (1976), S.90

Autoren unterscheiden zwischen zwei indirekten Eingriffsformen: Recht und Geld. Die Rechtssetzung als Interventionsform des Staates erfolgt durch grundlegende, ordnungspolitische und Maßnahmegesetze; mit dem Medium Geld greift der Staat sowohl als "ökonomischer Faktor" durch Steuern, Staatsverschuldung und Staatsausgaben als auch durch Steuerung des nicht-staatlichen Bereichs mittels bestimmter Maßnahmen der Geld- und Kreditpolitik ein. Ergänzt werden diese indirekten Maßnahmen durch die direkte Intervention des Staates in die Gebrauchswertstruktur des Reproduktionsprozesses z.B. bei der Erstellung allgemeiner Produktionsbedingungen.⁵⁷ Die Grenzen staatlicher Interventionspolitik ergeben sich demnach aus der Knappheit finanzieller Ressourcen, aus der Tatsache, daß die Instrumente des Staatseingriffs an die Struktur der sie erfordernden Ökonomie gebunden sind, aus der Klassenstruktur der Gesellschaft und aus den Weltmarkteinflüssen auf den nationalstaatlichen Charakter des bürgerlichen Staates.⁵⁸

Auch diese umfassende Beschreibung des Staates in Aktion ist in sich nicht bruchlos, da der neuralgische Punkt der Verknüpfung logischer und historischer Momente der Untersuchung durch die Feststellung, daß der Staat in "logisch bestimmbaren Formen der indirekten Intervention" aktiv wird, bzw. daß er direkt in die "Gebrauchswertstruktur des Reproduktionsprozesses" eingreift, ähnlich wie in anderen Ableitungsversuchen, auch hier nicht überwunden ist. "Es zeigt sich, daß unter diesen Voraussetzungen der zunächst formulierte An-

57 1.) Staat als kapitalistischer Unternehmer; 2.) nicht-kapitalistische staatliche Regie der Produktion

58 Vgl. ebd., S.108ff

spruch, die Interventionen des Staates wissenschaftlich zu analysieren, nur eingelöst werden kann, wenn man das, was man eigentlich erklären wollte - nämlich die Eingriffe des Staates in den gesellschaftlichen Reproduktionsprozeß - zur logisch nicht bestimmbaren Ausnahme erklärt."⁵⁹

Das Postulat, den "äußeren Interventionismus" ebenfalls in einer Quasi-Gesetzmäßigkeit zu erfassen, beruht auf der Hypothek, die auch diesem Ansatz von der Marxschen Bestimmung des Staates als einer besonderen Instanz auferlegt worden ist. Es ist selbstverständlich äußerst schwierig, einen Staat, der prinzipiell als "neben und außer der bürgerlichen Gesellschaft" stehend begriffen werden soll, als direkt intervenierenden, d.h. den "inneren Zusammenhang von Ökonomie und Politik" herstellenden zu erklären. Eine Einschätzung der "Maßnahmegesetze, die staatliche Planungsaktivitäten fundieren und die selektiv und gezielt wirken sollen",⁶⁰ als indirekte Eingriffsform einerseits, und der staatlichen Herstellung allgemeiner Produktionsbedingungen als direkter Intervention andererseits, ist äußerst problematisch. Die Vorstellung, die Rechtssetzung durch den Staat zur Sicherung der allgemeinen Voraussetzungen der Konkurrenz definiere den Staat als außerhalb dieser stehend, ist angesichts des Eingriffscharakters der Gesetze antiquiert; sie impliziert außerdem eine Überbetonung der infrastrukturellen Aktivitäten des Staates als direkte Maßnahmen gegenüber solchen der Steuergesetzgebung (z.B. Investitionshilfegesetz), die

⁵⁹ Läßle (1977), S.220

⁶⁰ Altwater, u.a. (1976), S.101

direkte Auswirkungen auf die Produktionsstruktur im Sinne einer Konzentrationsförderung zeitigten.

Von den Autoren wird das Wesentliche des Interventionismus, seine Integrationswirkung in Bezug auf Ökonomie und Politik, benannt: nur ist das einzig "Gesetzmäßige" am Eingriffsverhalten des Staates, daß es integraler Bestandteil auch der kapitalistischen Produktionsweise ist, und daher nicht in einem Additionsverfahren ("äußere Interventionen") in die Analyse hineingenommen werden kann.

Erst recht ist jene Staatstheorie, die dem Staat lediglich den Status eines Notars der Ergebnisse stattgefundener "Klassenkämpfe" zuschreibt, nicht schlüssig, wenn man die historische Tatsache einer Komplementarität von "determinierenden" ökonomischen Gesetzmäßigkeiten und intervenierenden Maßnahmen des Staates im Sinne einer Gegenbewegung, die die Wirksamkeit dieser Gesetzmäßigkeiten beeinträchtigt, nicht unterschlägt. Müller/Neusüß' Herleitung einer Staatsfunktion (Fabrikgesetzgebung/Normalarbeitstag) aus einem Konflikt verschiedenster Interessen, der aber auf ein dualistisches Klassenkampfschema reduziert wird, verfehlt völlig die Absicht, damit auch einen Erklärungsansatz für die Existenz des Staates an sich zu liefern. Der Staat selbst ist nur als fiktive Größe⁶¹ bestimmbar. Eine solche Staatsableitung kann die Interventionsproblematik nicht klären, da es sich, folgt man den Autoren, im Grunde nur um eine "Staatsillusion" handeln kann.⁶²

⁶¹ Vgl. Müller/Neusüß (1970), S.49

⁶² Vgl. v. Flatow/Huisken (1973), S.87; Hirsch (1974b), S.CXL

Ergiebiger ist in dieser Hinsicht der Versuch, den Staat über den Begriff des (allgemeinen) "Interesses" seiner Form und Funktion nach zu bestimmen. Von Flatow/Huisken gehen aus von einem allgemeinen Interesse der Revenuequelleneigentümer von Arbeit, Boden und Kapital an der Erhaltung ihres Privateigentums, an einem gleichmäßigen Wachsen des gesamten Produktionswerts (gesichertes Wirtschaftswachstum) und am kontinuierlichen Fluß der Revenue (reibungsloses, krisenfreies Funktionieren der Wirtschaft). Darüber hinaus kommt ein weiteres eingeschränkt allgemeines Interesse von Interessenskoalitionen in der Form der Forderung nach gleichen Konkurrenzvoraussetzungen hinzu. Bei der Diskussion der Schranken für ein krisenfreies Funktionieren des Verwertungsprozesses ergibt sich eine dritte Form des allgemeinen Interesses: "Dort, wo der Prozeß der Entfaltung der kapitalistischen Produktionsweise Schranken findet in dem jeweiligen Stand der Entwicklung der Voraussetzungen von Produktion und Zirkulation, die sich als Schranken der Entfaltung des Gesamtkapitals geltend machen, ist die Basis gegeben, von der aus Interessen als allgemeine artikuliert werden können und ihre staatliche Verwaltung zu einer objektiven Notwendigkeit wird."⁶³

Richtig ist zwar die Zuordnung des Staates zu diesen Formen des allgemeinen Interesses, solange damit nur ausgedrückt werden soll, daß die staatliche Sphäre die der "Verwaltung allgemeiner Interessen" sei; andererseits bleibt aber

⁶³ v.Flatow/Huisken (1973), S.133; als "Zumutung" bezeichnet Reichelt (1974b), S.27/8, sich ein immer schon verborgen liegendes Interesse des Arbeiters an gesichertem Wachstum und krisenfreiem Funktionieren der Wirtschaft vorzustellen.

unklar, was nun den Staat tatsächlich konstituiert: "Die Sphäre der Entstehung solcherart allgemeiner Interessen ist die Sphäre, in der der bürgerliche Staat entstehen kann."⁶⁴ Die Problematik des Begriffs des allgemeinen Interesses wird darin deutlich, daß er auch auf die Fälle angewendet werden muß, in denen ein besonderes Interesse nur als allgemeines ausgegeben wird.

Der Hauptfehler dieser Staatsableitung liegt aber in der unhistorischen Setzung eines als bürgerlich definierten Staates, der das Allgemeine neben und außer der Konkurrenz vertreten muß, ohne zu berücksichtigen, daß dieser sich in einem langwierigen Transformationsprozeß aus vorgegebener Staatlichkeit, die vom bürgerlichen Staatsbegriff unterschiedene Funktionen konservierte, entwickeln mußte.⁶⁵ Dadurch empfinden die Autoren die spezifische Interventionsfrage auch nicht als zu erklärendes Phänomen, da der eingreifende Staat a priori als Verwalter allgemeiner gegenüber besonderen Interessen in Aktion tritt.

Ein allgemeines Interesse wie die Wahrung der ökonomischen Integrität des Staatsgebiets - wobei dieser Begriff schon auf die Tatsache verweist, daß der Staat ein von der Ökonomie differenter Gegenstand (und nicht ihr Reflex) ist -, kann nicht aus ökonomischen Gesetzmäßigkeiten allein abgeleitet werden, da trotz der partiellen Überschreitung der Nationalstaatlichkeit durch einzelne multinationale Unternehmen - ein historischer Prozeß - Staatlichkeit an sich nicht abstirbt; - der Staat als eingreifendes Subjekt ist als ein mit einem ge-

⁶⁴ v.Flatow/Huisken (1973), S.118

⁶⁵ Vgl. Gerstenberger (1977), S.39; Blanke, u.a. (1974), S.84

wissen "Eigeninteresse" versehene Institution zu be-
greifen.

Ansatzweise entspricht die Definition der Rolle des Staates von Altvater dieser Auffassung, da er dem Staat eine durchaus über die übliche nachrangige Einschätzung hinausgehende Position zuweist: "Der Staat kann also weder als bloßes politisches Instrument noch als vom Kapital abgehobene Institution begriffen werden, sondern nur als besondere Form der Durchsetzung der gesellschaftlichen Existenz des Kapitals neben und außer der Konkurrenz, als wesentliches Moment im gesellschaftlichen Reproduktionsprozeß des Kapitals."⁶⁶ Seine Liste der Funktionen, die der Staat in vier Bereichen wahrnimmt 1.) Herstellung allgemeiner materieller Produktionsvoraussetzungen, 2.) Setzung und Sicherung von allgemeinen Rechtsverhältnissen, 3.) Regulierung des Konflikts von Lohnarbeit und Kapital, 4.) Sicherung der Existenz und Expansion des nationalen Gesamtkapitals auf dem kapitalistischen Weltmarkt bezieht sich ausdrücklich nur auf Staatsaktivitäten, deren historische Grundlage die Kapitalakkumulation ist, da Altvater im Unterschied auch zu unserer Auffassung keine a priori dem Staat zu übertragende Gemeinschaftsaufgaben anerkennt, sondern vielmehr fragt, warum diese nicht vom Kapital selbst übernommen werden. Seine Erklärung der Tatsache, daß das Kapital diese immanenten Notwendigkeiten "vernachlässigt", basiert auf der Krisenhaftigkeit des Akkumulationsprozesses, aus der heraus dem Staat die Wahrnehmung der Funktionen zuwächst: "... vielmehr drängen

66 Altvater (1972), S.7 (1. Hervorhebung von mir, C.K.)

sich diese Funktionen der Gesellschaft und erst von daher dem Staat in krisehaften Situationen, durch Konflikte, Kämpfe, Katastrophen, Unzulänglichkeiten auf."⁶⁷ Der Staat ist daher als historischer gewordener Staat selbst das "Resultat historischer Gesellschaftskrisen" und tritt keineswegs erst als "Meister des Krisenmanagement" auf.

Im Gegensatz zu vielen anderen Ansätzen sieht Tristram das Faktum der kontinuierlichen Ausbildung der Monopolstruktur Staat. "Die gesellschaftliche Form, in der die Produzenten sich gemeinschaftlich die Natur aneignen bzw. ihre Abhängigkeit von der Natur meistern, stellt das Gemeinwesen dar, dessen Zweck und Grundlage die Erhaltung der Art und Weise der Produktion und Reproduktion der Gemeindemitglieder in ihrem historischen Zustand ist."⁶⁸ Auf einer höheren Stufe der Entwicklung wird der Aneignungsprozeß der Natur zu einem gesellschaftlichen Verhältnis, dessen Zusammenhang durch das abgesonderte Gemeinwesen als äußerer Form hergestellt wird. Das "konservative Element der Reproduktion der Gesellschaft" durch den Staat, dessen Verselbständigung und die Verkehrung von Subjekt und Objekt "in der Form des verselbständigten Gemeinwesens zu einer unkontrollierbaren Institution ..., die die Produzenten beherrscht"⁶⁹, sind nach Tristram die Elemente des Begriffs des bürgerlichen Staates. Wichtig für unsere Argumentation ist die Charakterisierung der konservativen

67 Ebd., S.25; Kritik am Adäquanzansatz, der den Staat als "Lückenbüßer" oder "Zusatzorgan" einführe, v. Flatow/Huisken (1973), S.92; Offe (1972), S.32ff

68 Tristram (1974), S.105

69 Ebd., S.107

Tendenz des Gemeinwesens als "allgemein historisches Element des Staatsbegriffs", da hiermit der Staat als handelndes Subjekt in seiner Eigenschaft als säkularer Interventionist beschrieben ist.

Demgegenüber vertritt Mandel noch die Vorstellung des bereits kritisierten Phasenmodells, das einen strikten Dualismus von Staat und Ökonomie für bestimmte Perioden impliziert, wenn er für den "Konkurrenzkapitalismus" den "Abbau der staatlichen Interventionen in die Wirtschaft" behauptet und erklärt, der "'klassische' Staat des expandierenden vorimperialistischen Kapitalismus" sei "der 'schwache' Staat par excellence."⁷⁰ Er widerlegt sich selbst, wenn er feststellt, daß die technische Funktion des Staates, die er vorher als eine Hauptfunktion⁷¹ bezeichnet, "eine gewisse Verstärkung" während dieser Zeit erfahre. Es ist anzunehmen, daß er diese Bestimmung als Ausgangspunkt wählt, um seine These von der wachsenden Verselbständigung des bürgerlichen Staates überhaupt aufstellen zu können: Die "zunehmende Hypertrophie des bürgerlichen Staates" basiert demnach darauf, daß der Staat "als direktes Instrument der Kapitalverwertung" und "als Gendarm des sich tendenziell ausdehnenden Klassenkampfes"⁷² fungiert. Mandels Interventionismusthesen behaupten eine "wachsende Verselbständigung des Staates", die seine "Stärkung" zur Folge hat, da "die normale erweiterte Reproduktion nicht mehr durch die wirtschaftliche Automatik gewähr-

⁷⁰ Mandel (1972), S.434

⁷¹ Ebd., S.433

⁷² Ebd.

leistet ist."⁷³ Andererseits schreibt Mandel auch von der "Ohnmacht" dieses starken Staates, dem aber nun keineswegs ein übermächtiges "Großkapital" gegenüberstehe, da dieses "sich auf die strategischen Hauptentscheidungen konzentrieren muß."⁷⁴ - Dem Staat muß also ein gewisses Potential an Kompetenzen konzidiert werden. Jedoch scheitert der Staat an der "strukturellen Unfähigkeit des Spätkapitalismus, diese Integrationsziele auf die Dauer zu erreichen."⁷⁵

In der Widersprüchlichkeit dieses Konzepts, das einerseits von den übermächtigen Monopolen und andererseits von dem Zwang zur Übernahme bestimmter (Kapital-)Funktionen durch den untergeordneten Staat ausgeht, ist die Frage begründet, ob damit wirklich die neue Qualität der aktuellen Interventionstätigkeit angegeben ist, da offen bleibt, warum denn nun der abgeleitete Staat als rettende Instanz tatsächlich eingreifen muß. Dieses Dilemma löst Mandel durch den Verweis auf die "zunehmende Irrationalität des Spätkapitalismus", die seiner Meinung nach als "hybride Kombination von Marktanarchie und staatlichem Wirtschaftsdirigismus"⁷⁶ gesehen werden muß; - und die Frage provoziert, ob die Verhältnisse in früheren Phasen als harmonischer begriffen werden müßten.

Mandels Interventionismusmodell kann als modifizierte Version einer Zusammenbruchstheorie bezeichnet werden, das

⁷³ Ebd., S.438

⁷⁴ Ebd., S.440

⁷⁵ Ebd., S.437

⁷⁶ Ebd., S.455; in seiner "Marxistischen Wirtschaftstheorie" hatte er sogar noch eine "Verschmelzungstheorie" vertreten, Mandel (1972a), S.629ff

lediglich die angeblich schon den ökonomischen Gesetzmäßigkeiten innewohnende Notwendigkeit einer endgültigen Krise um den Faktor der Staatsintervention ergänzt, um dann diese Kombination nur als Verschärfung bestehender unlösbarer Widersprüche ("unheilbare Krankheit") zu begreifen.

Mandel hat einige Faktoren und Entwicklungstendenzen des Verhältnisses von Staat und Ökonomie genannt, so auch die "gewaltige integrierende Kraft(, die) von der bürgerlichen Staatsform ausgeht";⁷⁷ dennoch sind seine Aussagen zur Formulierung einer Interventionismustheorie ungeeignet, da er die Staatsintervention nur als Resultat bestehender Verwertungszwänge betrachtet, während wir sie als strukturierendes Element heutiger Ökonomie aus historischer Perspektive begreifen.

.

Besonders die aus der unterschiedlichen industriellen Entwicklung der Länder resultierenden Anstöße zu staatlichen Maßnahmen zeigen klar den abstrakt-abgehobenen Charakter aller Ansätze, die von einer vollständigen Durchkapitalisierung aller Märkte und der Existenz eines jeden Bereich der nationalen Ökonomie beherrschenden Weltmarktes ausgehen und den heutigen Interventionsstaat losgelöst von den Voraussetzungen des herrschenden ungleichmäßigen Entwicklungsstandes und seiner Aufrechterhaltung bestimmen. "Das methodisch

⁷⁷ Mandel (1972), S.442

außerordentliche Schwierigkeiten aufwerfende Phänomen der nicht vollständigen oder nicht gleichmäßigen Durchsetzung des Kapitalverhältnisses im Weltmaßstab behält bis heute zentrale Bedeutung für die Analyse des Staates, auch wenn der ökonomische Entwicklungstrend der fortgeschrittensten kapitalistischen Länder gleichmäßiger geworden ist."⁷⁸ Die "absolute Tendenz des Kapitals", den Weltmarkt zu schaffen, ist sicherlich insofern ein realer Faktor der "Reorganisation der Produktionsbedingungen", als dadurch eine fortlaufende Akkumulation zumindest in den entwickeltsten Ländern in der Weise gewährleistet werden kann, daß diese versuchen, ihre Krisen partiell nach außen zu verlagern. Die aktuell besonders starken Bestrebungen zu protektionistischem Verhalten⁷⁹ beweisen aber aufs neue, daß es nicht möglich ist, staatliches Handeln in simplifizierender Weise auf bestimmte Verwertungsinteressen zu reduzieren, da der Nationalstaat nicht zwischen den Interessen von Strukturkrisen bedrohter Branchen, der Aufrechterhaltung allgemein profitabler Bedingungen des nationalen Produktionspotentials (z.B. Gegen-

⁷⁸ Hirsch (1973), S.207/8

⁷⁹ Vgl. Jahresbericht 1977 des IWF, FR. 12.9.1977; die Warnung von Staatssekretär Rohwedder vor dirigistischen und protektionistischen Maßnahmen, die den Welthandel stärker bedrohten als in den letzten dreißig Jahren jemals zuvor, FR. 12.9.1977; die Liste der "Tokio-Runde" des GATT mit 800 Länderklagen für 1977, in der einzelne Maßnahmen und Instrumente des Protektionismus benannt werden, FR. 21.1.78; daß der Druck zu mehr Protektionismus klare innenpolitische Bezüge aufweist, zeigt die Äußerung des Bundeswirtschaftsministers Lambsdorff, in der er davor warnt, sozialen Frieden durch Wachstumsverluste aufgrund eines Nachgebens der Regierungen auf protektionistischen Druck hin zu erkaufen, FR.26.10.77.

sätze zwischen Export- und Importinteressen, u.a.m.) und der Notwendigkeit, keine weiteren Restriktionen im Welt-handel zu schaffen, in eindeutiger Weise kapitalorientiert entscheiden kann. In seiner Kritik verschiedener StamoKap-Theoreme verweist Agnoli auf den logischen Bruch innerhalb instrumentalistischer Argumentation. "Er, der Staat, kann kein Agent des Kapital sein, weil das Gesamtkapital keine reale Größe ist, sondern eine, allerdings reale Vermittlung - es sei denn, das Gesamtkapital fiele mit dem Gesamtorganisator zusammen."⁸⁰ Außerdem billige eine solche "Agentendoktrin" unter der Hand dem Staat mehr als nur eine relative Autonomie zu. Die Konstruktion einer solchen "Superagentur" beruht auf der "fatalen Dichotomisierung zwischen widerspruchsfreiem und eindeutig handlungsfähigem 'Kapital', das mit dem Staat ineins gerät, und ... dem Volk."⁸¹

Zutreffender ist die Definition der Rolle des Staates als "Modifikator" und als "Exekutor" des Wertgesetzes.⁸² Die Staatsaktivitäten scheidet Hirsch in "eher strukturell zu bestimmende" Staatseingriffe und diese überlagernde "Steuerungs- und Regulierungsfunktionen im Zusammenhang mit der zyklischen Bewegung des Reproduktionsprozesses." Der erste Bereich betrifft die staatlichen Maßnahmen zur Umverteilung von Revenue (sozialstaatliche Staatsinterventionen), den zweiten kennzeichnen die Eingriffe in die Zirkulationssphäre wie "Globalsteuerung" oder staatliche Einkommenspolitik zur Regulierung des Konjunkturzyklusses. Ein dritter Funktionskomplex, der von besonderer Bedeutung ist, da er eine "ent-

80 Agnoli (1975), S.80

81 Hinkel (1976), S.27

82 Vgl. Hirsch (1974c), S.56/7

scheidende quantitative Ausdehnung und qualitative Neubestimmung" erfährt, besteht in der staatlichen Gewährleistung der Produktivkraftentwicklung durch Schaffung ihrer infrastrukturellen Voraussetzungen.⁸³ Hirschs Anspruch, eine Form- und Funktionsbestimmung des bürgerlichen Staates müsse von einer kategorial angeleiteten Untersuchung des kapitalistischen Entwicklungsprozesses als Akkumulations- und Krisenprozeß ausgehen, halte ich nur für bedingt realisierbar. Wenn es auch richtig ist, den Krisenzyklus als determinierenden Faktor historischer und aktueller Staatsaktivitäten als unverzichtbares Element ihrer Analyse zu berücksichtigen, ist es nicht möglich, einen direkten Rückbezug von bestimmten Staatsfunktionen zum Gesetz vom tendenziellen Fall der Profitrate herzustellen, bzw. umgekehrt die ersten aus dem letzten abzuleiten. Obwohl Hirsch anmerkt, daß die "konkrete Ausformung und Funktion des Staatsapparats keineswegs einem mechanischen, quasi naturgesetzlichen Entwicklungsverlauf folgt",⁸⁴ bedarf es seiner Meinung nach trotzdem einer "stringenten Ableitung"; erst in einem neueren Aufsatz begibt er sich direkt auf die abzuleitende Ebene der soziologischen bzw. politikwissenschaftlichen Kategorien, indem er die Begriffe "Hegemonie", "Block an der Macht" und "ideologische Staatsapparate" adaptiert.⁸⁵ Das Hauptaugenmerk richtet sich nun auf die Auslösungsmomente, Erscheinungsformen und Entwicklungstendenzen der als "politische Krise" apostrophierten Prozesse inner-

83 Ebd., S. 53ff

84 Hirsch (1974b), S.CIII

85 Kategorien der Autoren Gramsci, Poulantzas, Althusser; Hirsch (1976), S.103ff

halb des "politischen Systems"⁸⁶, um das ungelöste Problem der Vermittlung von "logischer" und "historischer" Analyse nicht länger vor sich herzuschieben. Ob es in der von Hirsch für möglich gehaltenen Art und Weise geschehen kann, daß "es gelingt, die in dem Gesetz (vom tendenziellen Fall der Profitrate, C.K.) formulierten Wertrelationen für empirische Forschung zu operationalisieren",⁸⁷ ist unwahrscheinlich.

Es kann keine Staatstheorie geben, die die Existenz des Monopolinstituts Staat allein aus dem Krisenzusammenhang herleitet. Richtig ist, daß die aktuellen Formen des Staatsinterventionismus durch den Versuch des Staates mitgeprägt sind, die Ursachen und Auswirkungen des "normalen" Krisenzyklus zu regulieren, so daß die Erscheinungsformen dieser "Krisentransposition", die Verschiebung und Verlagerung des Legitimationsaspekts auf die staatliche Ebene, als "politische Krise" darstellbar werden.

•

Den Anspruch einer umfassenden Staatserklärung im Sinne einer abgeschlossenen Theorie enthält jene Staatsdefinition, in der der Staat als "gesellschaftlicher Organisator" beschrieben wird, der den "Gesellschaftsplan" zur Reproduktion des Gesamtsystems durchführt, da durch die "extreme Vergesellschaftung der Arbeit und durch die eigene Konzentration" des Kapitals dieses nicht mehr in der Lage sei, sich selbst

86 Ebd., S.103

87 Ebd., S.130

zu reproduzieren.⁸⁸ Diese "Planstaats-Theorie" versteht die staatliche Planung gesellschaftlicher Prozesse nicht als Versuch des politischen Systems, zentrale Entscheidungsgewalt über Produktion und Distribution zu gewinnen, um die zyklisch auftretenden Krisen zu eliminieren, da der Staat diese unumgängliche Bedingung der Kapitalregeneration als durchaus funktional betrachtet und sich auf die Verwaltung der ökonomischen Krise, die in der Form der sozialen erscheint, beschränkt. Agnoli vertritt die Ansicht, daß dieser Staat eine qualitativ neue Ausprägung von Staatlichkeit repräsentiert: "Der Übergang von einem Staatstypus, der nur den Ablauf der Ökonomie, also die Marktwirtschaft im wörtlichen Sinne garantiert, zu einem Staat, der den gesellschaftlichen Reproduktionsprozeß organisiert, bildet erst geschichtlich die Ausgangsbasis des vorhin erwähnten Gesellschaftsplans."⁸⁹ Indiz dieses neuen Staatstypus ist die Tatsache, daß der Charakter der Gesetze ihre "eigene Formbestimmtheit der Normativität" überschritten habe, wodurch sie zur "ökonomischen Gewalt" würden. Agnoli geht sogar soweit, eine tendenzielle Regulierbarkeit der Ökonomie anzunehmen, deren Ausdruck die "durchaus z.T. bewußte Lenkung gesellschaftlicher Prozesse" sei. Diese Bestimmung des Staates als "realem Gesamtorganisator" erzwingt eine neue Definition des Verhältnisses von Staat und Wirtschaft; Agnoli spricht deshalb folgerichtig von einer "Symbiose von Ökonomie und Politik", wodurch zwangsläufig auch die Vorstellung vom Staat als abgehobener Instanz ("außerökonomische Potenz") als

⁸⁸ Agnoli (1975), S.14

⁸⁹ Ebd., S.29

nicht zutreffend zur Seite geschoben wird. "Mit der autonomen Intervention hat der Staat sich schon längst selber in die Grundstruktur der Verwertung begeben und unterliegt unmittelbar deren Logik."⁹⁰ Altvater kritisiert die Planstaat-Theorie zu Recht als "verkappte Phasentheorie"; er beanstandet außerdem die instrumentelle Sicht der Autonomie des Staates als Planstaat.⁹¹ Andererseits trifft diese Kritik nicht die von der Planstaatstheorie behauptete teilautonome Handlungsfähigkeit des Staates.

Das Konzept des Planstaats wird auf jeden Fall überstrapaziert, wenn dem Staat die völlige Übernahme durch politische Vermittlung des kapitalistischen Verwertungsprozesses vindiziert wird: "Der 'Plan-Staat' verleiht den einzelnen Momenten des Verwertungsprozesses des Kapitals die Materialität öffentlicher Entscheidungen."⁹² Es ist wohl richtig anzunehmen, daß die "Aufrechterhaltung der kontinuierlichen Produktion" als "Existenzproblem des Kapitals"⁹³ aufgefaßt werden^{muß}, woraus ein permanenter Zwang zur staatlichen Einflußnahme auf eventuelle Störungen resultiert; jedoch folgt daraus keineswegs eine Generalkompetenz des Staates. Dieser Sachverhalt, der auch durch den Begriff "Restrukturierung des Kapitals"⁹⁴ gekennzeichnet wird, wirkt sich auf den Staat in der Weise aus, daß dieser jeder Zeit als Einsatzreserve parat stehen muß, indem der "Staat seine

⁹⁰ Ebd., S.76

⁹¹ Vgl. Altvater (1977), S.75,80; er beschäftigt sich vornehmlich mit der italienischen Diskussion des Planstaats.

⁹² Negri (1977), S.28

⁹³ Agnoli (1975), S.18

⁹⁴ Altvater (1977), S.90

Gegenwärtigkeit innerhalb des Produktionsapparates verstärkt". Negri aber möchte jede "Krise des Planstaates" in dieser Weise bewertet wissen, wenn er als deren Folge einen "neuen qualitativen Sprung des Verhältnisses von Staat und kapitalistischer Produktion" ausmacht: "Die Notwendigkeit staatlicher Intervention für die großen Aggregate der kapitalistischen Produktion wird auf die Spitze getrieben, die Bestimmung der Bedingungen der Produktion und die Fixierung von Transaktionsfunktionen in der Warenzirkulation werden erweitert und konsolidiert."⁹⁵ Die staatlichen Eingriffe beschränken sich tatsächlich auf einzelne Sektoren der Wirtschaft und können nur isolierte Momente oder Voraussetzungen des Produktionsprozesses selektiv beeinflussen, so daß das Konzept des Planstaats zumindest in der Version von Negri als Überschätzung staatlicher Autonomie keine reale Analyse des Staatsinterventionismus ermöglicht.⁹⁶

•

Aufgrund des offensichtlichen Fehlens einer "Staatstheorie", die über die Untersuchung der internen Vorgänge im Staatsapparat ("Regierungslehre", "Policy-Science-Ansatz", etc.) hinausgeht und ihn als Institution mit vielfältigen Verflechtungen

⁹⁵ Negri (1977), S.45

⁹⁶ "Politische Perspektivlosigkeit" wird deshalb der aus Negris Planstaat-Vorstellung resultierenden These von der Insubordination (Arbeiterautonomie) bescheinigt, Altvater (1977), S.115

in allen Bereichen der Gesellschaft versteht⁹⁷, setzt Miliband in seinem Ansatz einer "elitetheoretischen Politökonomie"⁹⁸ bei den funktionalen und personalen Verbindungen von ökonomischer und politischer Elite an, um die spezifische Verknüpfung von Staat und Ökonomie in den Griff zu bekommen. Er mißt dem staatlichen Einfluß auf die Wirtschaft eine große Bedeutung bei, ohne allerdings eine Veränderung der Grundstruktur in Richtung einer post-kapitalistischen Form anzunehmen. "Diese staatliche Intervention in jedem Bereich des ökonomischen Lebens ist sicher nichts Neues in der Geschichte des Kapitalismus. Vielmehr war staatliche Intervention sein Geburtshelfer oder leitete zumindest seine ersten Schritte, und zwar nicht nur in so offensichtlichen Fällen wie Deutschland und Japan, sondern auch in jedem anderen kapitalistischen Land, und sie hörte nie auf, von höchster Wichtigkeit für das Funktionieren des Kapitalismus zu sein, sogar in dem Land (USA, C.K.), das am stärksten dem laissez faire und dem krassen Individualismus anhing."⁹⁹ Er beobachtet bei den in ihrer Entwicklung am fortgeschrittensten Ländern eine gewisse "Gleichförmigkeit" bezüglich der Instrumente und Methoden der staatlichen Wirtschaftspolitik und stellt einen breiten Konsens über das Ausmaß der Interventionen zwischen Politikern, die überzeugte Interventionisten sind und ihren Gegnern, fest. "Tatsächlich sind es die am stärksten am Kapitalismus orientierten Politiker, die am klarsten erkennen, wie entscheidend diese Struktur der Intervention für die Er-

97 Vgl. Miliband (1975), S. 9ff

98 Schmid/Treiber (1975), S.48f

99 Miliband (1975), S.19

haltung des Kapitalismus geworden ist."¹⁰⁰ Andererseits gelten die heutigen Erscheinungsweisen des Staatsinterventionismus nicht als Verschärfung von Widersprüchen bzw. als Verfallsformen, was in jenem Mechanismus zum Ausdruck ^{kommt}, der als "Neigung des Systems" (Jean Meynaud) garantiert, daß die ausgeführten Eingriffe des Staates, die "jenseits der Reichweite und Möglichkeiten der kapitalistischen Interessen liegen", automatisch diesen wiederum dienen. Die Konsolidierung des Systems ist erfolgreich, da eine unübersehbare Menge von Faktoren, die über den in dieser Weise funktionierenden Markt wirken, die staatliche Maßnahme nicht in ihrer geplanten Zielrichtung zur Geltung kommen lassen. "Selbst Regierungen, die wirklich entschlossen sind, private Unternehmen zu 'kontrollieren', entdecken bald, daß die Mechanismen der Intervention, die sie der Unternehmerschaft aufdrängen wollen, äußerst schwer zu handhaben sind, und daß es fast unmöglich ist, sie ohne die Mitarbeit und Hilfe der Unternehmer selbst anzuwenden."¹⁰¹ Die staatlichen Instanzen könnten versuchen, durch verschärfte administrative Maßnahmen ihre Intentionen durchzusetzen, da die Vetomacht der Unternehmer nicht "absolut" ist, aber die "träge Macht der Unternehmerschaft, das Nicht-Tun" ist die wahre Schranke, an der die Wirksamkeit des Staatsingriffs abgeblockt wird. Die Situation, in der sich eine Regierung befindet, deren Aktivitäten auf diese Weise gehemmt und unwirksam werden, beschreibt Miliband treffend durch das gefürchtete Wort "Vertrauensverlust".¹⁰² Dieser Begriff ist

100 Ebd., S.98

101 Ebd., S.199

102 Ebd., S.201

nicht nur eine Methode zur Verschleierung ("Investitionsklima") teilweise recht harter ökonomischer Fakten (Überkapazitäten), er ist auch ein reales Mittel z.B. zur Erlangung von Mehrheiten. Sicher wird die Vertrauensbasis um so stabiler sein, je günstiger die Konjunkturlage ist, bzw. je weniger restriktiv sich eine Regierung gegenüber ökonomischen Interessen verhält, dennoch wird zur Analyse einer aktuellen Machtbeziehung die Kenntnis der Vertrauensverteilung unabdingbar sein.

Der Versuch, daß heutige Politik-Ökonomie-Verhältnis in einer Theorie vollständig zu erfassen, ist Poulantzas' Dominanz-/Determiniertheit-Modell. Da das Ökonomische in letzter Instanz dominiere, verwendet er für diese Dominiertheit den Terminus "Determiniertheit in letzter Instanz". Diese "Determiniertheit in letzter Instanz der Struktur des Ganzen durch den ökonomischen Bereich bedeutet nicht, daß das Ökonomische hierin stets die dominante Rolle innehat."¹⁰³ D.h., daß das Ökonomische weiteren Instanzen die beherrschende Rolle zuschreiben kann; sie regelt die "Verschiebung der Dominanz". Das grundlegende Verhältnis von Staat und Ökonomie ist also folglich so geordnet, daß die kapitalistische Produktionsweise durch eine charakteristische Autonomie des Ökonomischen und des Politischen gekennzeichnet sei. "Die verschiedenen gesellschaftlichen Institutionen, insbesondere die Institution Staat, üben jedoch streng genommen keine Macht aus. Unter dem Gesichtspunkt der Machtausübung müssen Institutionen im Zusammenhang mit gesellschaftlichen Klassen ge-

¹⁰³ Poulantzas (1975), S.12

sehen werden, die die Macht innehaben."¹⁰⁴ Miliband stellt dazu schlicht fest: "Trotz aller Denunzierungen des 'Ökonomismus' nimmt hier die Politik eine epiphänomenale Form an."¹⁰⁵ Es läßt sich zeigen, daß Poulantzas den Staat letztlich nur als Residualgröße betrachtet. Seine Vorstellung der "Überdeterminiertheit der ökonomischen und der ideologischen Funktion des Staates durch seine politische Funktion im engeren Sinne",¹⁰⁶ erweckt auf den ersten Blick den Eindruck, als ob das Politische eine eigenständige Position einnehme, ebenso wie seine Definition des Staates als "Kohäsionsfaktor einer Gesellschaftsformation" anscheinend diesem eine hervorragende Position verleiht; aber die Bestimmung des Verhältnisses der dominanten Rolle des Staates zur determinierenden der Ökonomie nimmt die vorher formulierte Autonomiestellung des Staates wieder zurück. "In diesem Sinne ist die Dominanz der ökonomischen Funktion in der globalen Rolle des Staates im allgemeinen ein Indiz dafür, daß innerhalb der Verknüpfung der Instanzen einer Formation dem Politischen die dominante Rolle zukommt: und dies nicht nur im engeren Sinne der unmittelbaren Funktion des Staats im eigentlichen politischen Klassenkampf, sondern im erwähnten Sinne. In diesem Sinne steht die Dominanz der ökonomischen Funktion über die anderen Funktionen des Staats in einem Verhältnis zur dominanten Rolle des Staats, insofern als eine Funktion als Kohäsionsfaktor seine spezifische Intervention in derjenigen Instanz erforder-

¹⁰⁴ Ebd., S. 113

¹⁰⁵ Miliband (1976b), S.43

¹⁰⁶ Poulantzas (1975), S.52; zum Begriff der Überdeterminiertheit als "bloßes Geschwätz", Lefebvre (1974), S.76

lich macht, die innerhalb einer Gesellschaftsformation die determinierende Rolle innehat: in der ökonomischen."¹⁰⁷ In einem späteren Aufsatz wird ihm allerdings die Interventionsfrage zum Problem, das darin besteht, "die kapitalistische Trennung zwischen Politischem/Staat und Ökonomischem als die Form zu begreifen, die eine spezifische Präsenz des Politischer 'innerhalb' des Raums der Reproduktion des Ökonomischen im Kapitalismus annimmt."¹⁰⁸

Einen Beleg dafür, daß trotz der Benutzung der Begrifflichkeit, der von Poulantzas betonten politischen Dimension der Analyse, im Grunde "ökonomistische" Argumentationsschemata vorherrschen, erbringt die Beschreibung der verstärkten Staatsaktivitäten in der Bundesrepublik durch Hirsch, der sich eng an Poulantzas anlehnt. "Man kann davon ausgehen, daß die sich Mitte der sechziger Jahre durchsetzende 'Wachstumsorientierung' des ökonomischen Staatsinterventionismus (Planungsaktivitäten, keynesianische Wirtschaftspolitik, Technologiepolitik) die reproduktionsstrategisch zentral gewordene und daraus folgend 'hegemoniale' Position des technologisch fortgeschrittenen Monopolkapitals reflektiert, die ihrerseits aus dem sich verstärkt durchsetzenden Fall der Profitrate und der damit verbundenen Intensivierung der Weltmarktkonkurrenz folgt."¹⁰⁹ Hier wird eine Ableitungskette konstruiert, wonach die Staatsintervention die Position der hegemonialen Fraktion reflektiert welche als aus dem tendenziellen Fall der Profitrate folgend

¹⁰⁷ Poulantzas (1975), S.53; vgl. zum "Übergewicht der symbolischen Funktion der Begriffe" bei Poulantzas, Laclau (1976), S.69

¹⁰⁸ Poulantzas (1976b), S.107

¹⁰⁹ Hirsch (1976), S.142

bestimmt werden kann. Es ist unerklärlich, warum das Gesetz vom tendenziellen Fall der Profitrate, das auf ein Einzelkapital überhaupt nicht anwendbar ist, mit seinen Auswirkungen gerade die fortgeschrittenen Monopole trifft, deren Interessenslage sich direkt in staatliche Aktionen umsetzen soll, obwohl diese Monopole über den Nationalstaat hinaus in profitabler Weise agieren können, und darüber hinaus die Verstärkung der Staatsaktivität dem allgemeinen Kapitalinteresse zuwiderläuft. Ausschlaggebend für staatliche "Wachstumspolitik" ist vielmehr der Zwang zur Sicherung der Kontinuität von Produktion und Reproduktion durch den Staat, wenn dieser nicht seine eigene Reproduktions- bzw. Legitimationsbasis gefährden will. Es geht also um die Aufrechterhaltung allgemeiner Produktionsvoraussetzungen, die zweifelsohne nicht über die den "strukturellen Defizitären" nützende Maßnahmen erfolgreich betrieben werden kann; die ökonomische Logik gebietet eine Bevorzugung der "Wachstumsindustrien" bei gleichzeitig kompensierender "Mittelstandsförderung". Aus dieser Sicht kann es nicht die hegemoniale Fraktion sein, die den Staat instrumentalisiert; - denn die Akteure im Staatsapparat sind sich des engen Zusammenhangs von Wachstum und relativer Stabilität politischer Konstellationen bewußt, um aus einem wohlverstandenen Eigeninteresse heraus die "hegemoniale Position des technologisch fortgeschrittenen Monopolkapitals" zu reflektieren.

An dieser, die politische Dimension berücksichtigenden, Theorie-Variante ist positiv zu bewerten, daß sie die Stabilität des Staatsapparates trotz tiefgreifender Veränderungen (Revolutionen, Staatsstreiche, Kriege, "Zusammenbrüche" des Staates) reflektiert¹¹⁰ und im weiteren inzwischen

¹¹⁰ Vgl. Althusser (1977a), S.118

die Differenzierung des Staatstypus des bürgerlichen Staats in die verschiedenen Staatsformen (parlamentarische Demokratie, bonapartistische, faschistische Formen, etc.)¹¹¹ zur Kenntnis nimmt. Andererseits wird dieser Ansatz wieder dadurch entwertet, daß die Auseinandersetzungen im politischen Alltag schließlich doch nur als Scheingefechte dargestellt werden. "Aber was es letzten Endes gestattet, vom 'politischen System' als 'ideologischem Staatsapparat' zu sprechen, ist die einer 'gewissen' Realität entsprechende Fiktion, daß die Bestandteile dieses Systems abenso wie das Prinzip seiner Funktionsweise auf der Ideologie der 'Freiheit' und 'Gleichheit' des wählenden Individuums beruhen, auf der 'freien Wahl' der Volksvertreter durch die Individuen, die das Volk 'bilden', und zwar aufgrund der Idee, die jedes Individuum sich von der vom Staat zu befolgenden Politik macht."¹¹² Die Tatsache der Teilnahme der großen Mehrheit der Wähler am Wahlakt, wobei diese "ohne sichtbaren Zwang" die "Evidenz" der bürgerlichen Ideologie akzeptieren, wird dann nur noch kopfschüttelnd notiert. "Diese von der bürgerlichen Ideologie durchgesetzte 'Evidenz' wird von den Wählern als 'Evidenz' akzeptiert: sie betrachten sich als Wähler und nehmen am System teil. Sie 'halten sich an die Spielregeln'."¹¹³

Die Gründe für dieses "Unverständnis" der Ursachen des grundlegenden Konsenses liegen im theoretischen Bereich in einer Verabsolutierung der Unabhängigkeit der (Staats-)Apparate-Ebene. Dieses Vorgehen findet sich auch in der jüngeren Arbeit von Hirsch, der das begriffliche Instrumentarium von Althusser

¹¹¹ Vgl. Poulantzas (1975), S. 145ff

¹¹² Althusser (1977b), S. 159

¹¹³ Ebd., S. 161

und Poulantzas übernimmt. "Alle Aktionen der Staatsapparate sind mithin von den darin enthaltenen und sie konstituierenden, sich entsprechend der Entwicklung der Kräfteverhältnisse konkretisierenden Klassenwidersprüche geprägt. Was zur konkreten Funktion eines oder mehrerer Apparate wird, bestimmt sich nicht vorrangig nach formalen Aufgabenzuweisungen und Kompetenzabgrenzungen, sondern nach den jeweiligen konkreten Klassenkonstellationen und der Bedeutung der verschiedenen Apparate darin."¹¹⁴ Gerstenberger kritisiert an diesen Arbeiten die die Anleitung, die Staatstätigkeit aus "konkreten Klassenkämpfen" zu bestimmen, "methodisch ernstgenommen" hätten, daß ihnen "die Tatsache der relativen Unabhängigkeit der verschiedenen 'Staatsapparate' unter der Hand zur Notwendigkeit gerät."¹¹⁵

Die Problematik der Staatsintervention verschwindet hinter der Symbolik der Begriffe, da jetzt lediglich eine neue abstrakte Ebene der Auseinandersetzung abgehobener Staatsapparate eingeführt worden ist.¹¹⁶

In diese Richtung zielt auch die Kritik von Lefèbvre, der den Konzepten der "Überdeterminiertheit" und der "ideologischen Staatsapparate" von Poulantzas und Althusser bescheinigt, durch ihre Begrifflichkeit in letzter Konsequenz die Analyse des Wesens des Staates und der Staatsapparate zu erschweren, statt die spezifische Staatsproblematik zu erhellen. "Es soll eine Ebene der Überdeterminierung geben, die die Distanz zwischen den Instanzen, zwischen ökonomischen und politischen Interessen beinhaltet und der Reduktion dieser Distanz dient. Dies ist

¹¹⁴ Hirsch (1977), S.175

¹¹⁵ Gerstenberger (1977), S.48

¹¹⁶ Vgl. Hirsch (1977), S.177

das Wirkungsfeld des Staates als politischer Instanz. ...; auf der Ebene der Überdeterminierung gibt es aber auch Kohäsion, Kohärenz und System. Die relative Kohärenz beider Ebenen verstärkt sich wechselseitig. Die Reduktion der Widersprüche vollzieht sich in dieser Sicht auf der Ebene der Ideologie durch die Wirksamkeit des ideologischen Apparates und der ideologischen Instanzen. Das führt dazu, daß das Wesen des Staates und sogar der Staatsapparat (der Klassencharakter des Staates) zwar nicht völlig unsichtbar gemacht, aber verdunkelt wird."¹¹⁷ Der Hauptfehler dieser Ansätze besteht also darin, die Untersuchung der Reproduktion der gesellschaftlichen Verhältnisse durch den Staat auf das einzige Problem der "Reproduktion der Ideologie" zu reduzieren. Bekanntlich ist aber die Wirksamkeit der Ideologie begrenzt; der Modus der Reproduktion der Produktionsverhältnisse wäre der zu erklärende substanzielle Gegenstandsbereich: "Der Begriff der Ideologie ist in eine Sackgasse geraten."¹¹⁸ Diese Feststellung kennzeichnet auch die Gefahr, in die eine Analyse des Staatsinterventionismus geraten kann, wenn sie diesen nur als gewaltigen Manipulationsvorgang darstellt.¹¹⁹

•

¹¹⁷ Lefébvre (1974), S.80

¹¹⁸ Ebd., S.81

¹¹⁹ Vgl. Müller/Neusüß (1970)

III. Interventionsstaat, "Organisierter Kapitalismus" und
"Wirtschaftsdemokratie"

1. Die historische Aussagekraft des Begriffs "Organisierter Kapitalismus"; die Frage seiner Einteilung als Periode und seine Rolle als Paradigma zur Analyse des intervenierenden Staates

"Gemeint ist mit diesem von Rudolf Hilferding geprägten Begriff in der Regel die Ablösung einer von Einzelunternehmern getragenen und gegen Staatseingriffe weitgehend abgeschirmten Wettbewerbswirtschaft durch eine hochgradig konzentrierte, innerlich bürokratisierte und verbandsmäßig organisierte Wirtschaftsordnung, deren Funktionsfähigkeit durch Staatsinterventionen unterschiedlichster Qualität gesichert wird."¹
In diesem Zitat ist die Problematik des doppelten Organisationsprozesses benannt, der sich durch die Komponenten der einerseits eigendynamisch verlaufenden Selbstorganisation innerhalb der ökonomischen Struktur (Kartelle, Trusts, Syndikate etc.) und der Herausbildung des Staates als Organisationsinstanz konstituiert.² Um das Verhältnis beider Faktoren zueinander näher bestimmen zu können, verfolgen wir zuerst die historische Herausbildung des Organisierten Kapitalismus als

¹ Winkler (1974), S.7

² Vgl. Kocka (1974), S.34

spezifischer "Periode" im Industriealisierungsprozeß. In Anlehnung an unsere Kritik der Konstruktion phasenhafter Weiterentwicklung des Verhältnisses von Staat und Ökonomie gilt uns der Zeitabschnitt des Organisierten Kapitalismus nicht als qualitativ neue Stufe, auf der dem Staat plötzlich ganz andere Aufgaben zufielen, vielmehr dient uns die Anwendung dieses Konzepts als Beispiel für eine sinnvolle Übernahme ausgearbeiteter Modelle zur Analyse unserer Fragestellung.

Winkler gibt eine Phaseneinteilung an, indem er das halbe Jahrhundert zwischen 1873 und 1923 als Periode des Organisierten Kapitalismus mit "wesentlichen Strukturveränderungen" in Wirtschaft und Gesellschaft bezeichnet, da "zu Beginn der 1920er Jahre bereits ein vorläufiger Abschluß dessen erreicht war, was der Begriff 'Organisierter Kapitalismus' zusammenzufassen versucht."³ Ähnlich bestimmt Brüggemeier die Zeit nach der Großen Depression 1873 - 79 als den Übergang zum Organisierten Kapitalismus, der auf dem Gebiet der Industriewirtschaft durch die Herausbildung dreier industrieller Hauptgruppierungen (schwerindustrieller Bereich, "junge Industrien", Mittel- und Kleinbetriebe) und durch die Herausbildung eines öffentlichen, eines oligopolitischen und eines Wettbewerbssektors charakterisiert ist.⁴ Kocka sieht in dieser Datierung eine sehr starke zeitliche Ausweitung und Dehnung der Periode des Organisierten Kapitalismus; er schlägt eine "Verkoppelung der Trendperioden-Periodisierung und des Begriffs 'Organisierter Kapitalismus'" vor, die folgendermaßen aussieht: "'Industrielle Revolution' von den 1830er (oder 1840er) Jahren

³ Winkler (1974), S.7

⁴ Vgl. Brüggemeier (1977), S.66

bis 1873 - 'Große Depression' 1873 bis zur Mitte der 90er Jahre - Übergang zum 'Organisierten Kapitalismus' von der Mitte der 90er Jahre bis zum Ersten Weltkrieg - 'Organisierter Kapitalismus' seitdem."⁵ Ergänzt wird diese Angabe durch seine Vorstellung eines "Höhepunktes" dieser Bewegung im Ersten Weltkrieg, der nachher nicht wieder erreicht werde.⁶ Gegen die Annahme, daß sich im Verlauf des Ersten Weltkriegs eine Verschränkung von Staat und Wirtschaft in der Weise entwickelt habe, daß eine bisher nicht gekannte Intensität der Organisiertheit ökonomischer Prozesse hervorgetreten sei, welche der zukünftigen Entwicklung die entscheidende Prägung aufgezwungen hätte, wendet sich Feldman entschieden. Er schreibt, daß die Einschätzung des Ersten Weltkriegs als Höhepunkt und Durchbruch in der Entwicklung des Organisierten Kapitalismus "nur die weitere Dehnung eines ohnehin schon überforderten, ungenauen und verwirrenden Konzepts bedeutet."⁷ Seiner Meinung, wonach erst am Ende der Weltwirtschaftskrise eine "qualitative Veränderung in dem Konzept der Beziehungen zwischen Staat und Wirtschaft" sichtbar wird, die im wesentlichen das Resultat dieser Krise war, können wir aus unserer Sicht eher zustimmen. In diesem Sinne ist auch seine Kritik des Begriffs des Organisierten Kapitalismus als "Konzept oder Idealtyp"⁸ zu übernehmen; seine Verwendung würde die Existenz

⁵ Kocka (1974), S. 33

⁶ Vgl., ebd., S.20; zur "Willkür" jeder Periodisierung, S.25

⁷ Feldman (1974), S.166

⁸ Feldman (1974), S.150 "Der Begriff 'organisierter Kapitalismus' ist zweifelhaft, weil im Begriff selbst das Moment einer konsequenten, rationalen Planung suggeriert wird."
Jaeggi (1973), S.125

einer "unorganisierten" Phase des Kapitalismus implizieren, was aber nicht der historischen Realität entspricht, "da es zahlreiche Beispiele der Organisation für die frühere Periode gibt."

Die Verwendung der Formel des Organisierten Kapitalismus als Oberbegriff ist für eine Untersuchung des Interventionsstaates nicht angemessen; seine definitorische Reichweite beschränkt sich auf "die spezifischen Organisationsformen und deren Funktionen, d.h. das Vorhanden- oder Nichtvorhandensein von systemimmanenten Organisationen zum Zwecke der Marktbeeinflussung und Marktmanipulation."⁹ In ähnlicher Weise argumentiert Sellin, der am Beispiel Italien nachweist, daß es dort niemals einen anderen als einen "organisierten" Kapitalismus gegeben habe und deswegen meint, daß "der Begriff des 'Organisierten Kapitalismus' so global ist, daß er schlechterdings jede Art der Staatsintervention, jeden Zusammenschluß wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Interessen und jede Unternehmenskonzentration einschließt."¹⁰

Der Begriff des Organisierten Kapitalismus kann nur sinnvoll abgegrenzt werden gegenüber Formeln wie "kapitalistisches Wirtschaftssystem" oder "westliche Industriegesellschaft", wenn er nicht jede Form der Organisation bezeichnet. Winklers Lösung der Periodisierungsfrage geht dahin, daß die beiden Phasen des Organisierten Kapitalismus, in dem einerseits der "take-off" der Industriealisierungsprozesse staatlich organisiert wurde, und in dem andererseits die krisenhaften Erschütterungen des entwickelten Wirtschaftssystems in organi-

⁹ Feldman (1974), S.151

¹⁰ Sellin (1974), S.84

sierter Weise stabilisiert werden, "unmittelbar ineinander übergehen, ja sich zeitlich überschneiden können."¹¹ Um dennoch ein Kriterium für die Unterscheidung der Entwicklungsstränge zu finden, greift er auf den Vorschlag von Kocka zurück, "den Begriff mit der Periodisierung konjunktureller Trendperioden (nach Kondratieff, Spiethoff, Schumpeter, u.a.) zu verkoppeln".¹² Für die Jahre nach 1896 (Aufschwungphase) ist dann ein entscheidender Strukturwandel in der Organisation wirtschaftlicher Interessen im Sinne einer Systematisierung und Steigerung der Ansätze zu beobachten; dennoch sei "der Umschlag von der Quantität in Qualität" erst nach dem Ende der 'Großen Depression' erfolgt."¹³

Das entscheidende Kennzeichen des Organisierten Kapitalismus ist "Stabilisierung", die aber nicht ihrer Intention nach beurteilt werden kann, sondern auch diesen Effekt zeitigen muß. In dieser Hinsicht sind einige Instrumente der Kriegswirtschaft als zum "Wirtschaftslenkungsarsenal" gehörend zu betrachten, jedoch kann die Zentralverwaltungswirtschaft des Krieges nur im historischen Rückblick als "Laboratorium" eingestuft werden, "in dem der 'Organisierte Kapitalismus' im großen Stil 'erprobt' wurde." Denn erst die Krisenerscheinungen und die Wirkungslosigkeit traditioneller Maßnahmen führten zu der Erkenntnis einer "Analogie von Krieg und Krise."¹⁴

Im folgenden werden die wichtigsten Merkmale des Strukturwandels während der "Epoche" des Organisierten Kapitalismus¹⁵

¹¹ Winkler (1974), S.215

¹² Ebd., S.215f

¹³ Ebd., S.216

¹⁴ Vgl. Feldman (1974), S.154

¹⁵ Brüggemeier (1977) nennt sechs Phasen der Entwicklung des Organisierten Kapitalismus von 1873 bis 1932

genannt. In dieser Zeit läuft eine beschleunigte Konzentrations- und Zentralisationsbewegung ab, die sich in einer Selbstorganisation der Unternehmen ausdrückt, was über Kartelle, Trusts und Syndikate zu oligopolitischen und monopolistischen Marktstrukturen führt. Dadurch gewinnen die Unternehmen in ihrer Preisgestaltung eine gewisse Unabhängigkeit vom Angebot-Nachfrage-Mechanismus. Besonders in Deutschland bildet sich durch die zunehmende Verflechtung von Bank- und Industriekapital das sogenannte "Finanzkapital". Hand in Hand mit einer weitgehenden Trennung von Besitz und Kontrolle bei den großen Aktiengesellschaften verläuft die Tendenz zur Verwissenschaftlichung, Spezialisierung und Rationalisierung der Unternehmensleitung. Durch die verstärkte Anwendung der "Produktivkraft" Wissenschaft ändert sich die innere Struktur der Unternehmen: Anwachsen der Verwaltungsabteilungen und Steigerung der "Effizienz" der Arbeitsprozesse ("Taylorisierung" etc.), was im innerbetrieblichen Bereich zu einer größeren Planbarkeit der Abläufe bei einer "letztlich unkontrollierten, ziemlich chaotischen, sich stark beschleunigenden Expansion der Gesamtwirtschaft"¹⁶ führt.

Daraus resultieren tiefgreifende Veränderungen in der sozialen Schichtenbildung und als deren Folge der Intensität, der Mechanismen und der Formen des Klassenkonflikts. In der staatlich/politischen Sphäre wandeln sich die Verwaltungen tendenziell "vom Typ der Ordnungs- zu dem der Leistungsverwaltung" unter dem Zeichen einer starken Tendenz zur Bürokratisierung. Die Parteien beziehen, hervorgerufen durch den Trend zur stärkeren Organisation der Interessen, "größere Bevölkerungskreise in die Politik" mit ein. Im Bereich der Ideen,

¹⁶ Kocka (1974), S.21

Ideologien und kulturellen Mentalitäten läßt sich - so Kocka - eine "Glorifikation von Organisation und Effizienz" beobachten.

Besonders anhand der letzten Feststellungen wird deutlich, daß Kocka zu pauschale Schlußfolgerungen zieht. Der grundlegende Fehler seiner Konzeption besteht allerdings in der Subsumtion des Interventionismus unter den Begriff des Organisierten Kapitalismus. Er behauptet, daß "sowohl viele der Tendenzen zur Organisation im sozialökonomischen Bereich wie auch die Durchsetzung des Interventionsstaates letztlich in ein und demselben Kausalzusammenhang stehen."¹⁷ Zwar sind einige Erscheinungsformen staatlicher Eingriffe als Reaktionen auf Wachstums- und Gleichgewichtsstörungen des ökonomischen Prozesses und als Stabilisierungsmaßnahmen gegenüber sozialen Konflikten erklärbar, doch gilt das erstens nicht nur für den Organisierten Kapitalismus, und zweitens hieße es, den Staat als "Lückenbüßer" mißzuverstehen. Aus diesem Grunde ist es dann nicht verwunderlich, wenn Kocka "die Entstehung des Interventionsstaates als Moment des Organisierten Kapitalismus"¹⁸ bezeichnet. Nach dieser Vorstellung hätte der Interventionsstaat keine staatliche Vorgeschichte.

Demgegenüber liefert Wehler eine der spezifischen Interventionsproblematik adäquate Version, indem er die Frage "nach dem Primat der Wirtschaft oder des Staates bei der Ausbildung des modernen Interventionsstaates bzw. des Organisierten Kapitalismus" als falsch gestellt bezeichnet und auf das wechselseitige Abhängigkeitsverhältnis der "Begriffe des Organisierten Kapitalismus und des parallel-komplementär auf-

¹⁷ Ebd., S.31

¹⁸ Ebd., (Hervorhebung von mir)

steigenden Interventionsstaats"¹⁹ verweist. Sein Ausgangspunkt ist die von uns vorgetragene Auffassung Polanyis, wonach die liberale Marktwirtschaft als "extremes Kunstprodukt" zu verstehen ist. "Da aber das neue Marktprinzip wider alle Tradition verfochten wurde, mußten von Anbeginn an staatliche Bürokratien und Instanzen bei seiner Durchsetzung behilflich sein. Von vornherein - und stets vorab - wurde der Staat mobilisiert, um die Marktwirtschaft erst aufzubauen und dann in Gang zu halten."²⁰ In bezug auf den Eingriffscharakter des heutigen Staates hebt er den historischen Transformationsprozeß vom vorbürgerlichen zum bürgerlichen hervor, denn dabei wurden "Dispositionen gespeichert, die eine moderne Intervention begünstigten."²¹

Die Rolle des Staates als Steuerstaat, die die Herausbildung der Werteproduktion initiierte und beschleunigte, ist ein Beispiel für seine zeitweilige "relative Selbständigkeit als Entscheidungsinstanz." Da der Staat auch in späteren Phasen Steuerstaat geblieben ist, ist die Evidenz der These vom "Primat der (Staats-)Systemerhaltung" schlagend. "Es gibt ein Eigengewicht von Herrschaftsinteressen, das institutionell auf dem Staatsapparat, weniger greifbar auf dem Selbstbewußtsein traditioneller Machteliten, Überlieferungen der politischen Kultur usw. beruht und gewöhnlich sehr kompliziert mit ökonomischen Interessen vermittelt ist, jedenfalls nur auf die Gefahr hin, die historischen Prozesse zu verzerren, auf diese Interessen reduziert werden kann."²² Diese Konzeption

¹⁹ Wehler (1974), S.36

²⁰ Ebd., S.37

²¹ Ebd., S.45

²² Ebd., S.46

des "Dummvirat von Organisiertem Kapitalismus und Interventionsstaat" formuliert die Tatsache der säkularen Systemkonformität der Staatsintervention in sehr prägnanter Weise: "Der Interventionismus, den sowohl der sich in Großunternehmen, Kartellen und Verbänden organisierende oligopolitische Kapitalismus als auch der gleichzeitig heranwachsende Interventionsstaat zu praktizieren lernten, ist alles andere als 'systemfremd aufgepfropft' gewesen, wie noch der Neoliberalismus der 1950er Jahre hat glauben machen wollen, sondern er war stets 'systemimmanent', 'Inbegriff von Selbstverteidigung; nichts könnte den Begriff von Dialektik schlagender erläutern'. Sowohl die Lernfähigkeit und die Resistenzkraft dieses Systems als auch indirekt seine Tendenz zum Kollabieren, sofern es nur ganz der Fiktion der Marktmechanismen überantwortet wird, sind dadurch bestätigt worden."²³

²³ Ebd., S.49; und zur tatsächlichen Funktion des Marktes: "Eine genauere Analyse des Organisierten Kapitalismus und Interventionsstaats enthüllt manche liberale Position als Ideologie im Sinne der Verschleierung von Interesse und Herrschaft. Profit als Risikobelohnung wurde fragwürdig, seitdem der Staat Risiken abnahm. Unternehmerrautonomie als Voraussetzung sog. freier Marktwirtschaft wurde problematisch, seitdem Kartelle und Syndikate, Verbände und Staatsinstanzen diese Autonomie einengten. Wettbewerb als Preisregulator wurde weithin illusorisch, seitdem die Oligopole Preise nach ihren Bedürfnissen fixieren konnten. Der selbstge-regelte Markt - wenn es ihn in Deutschland je gab - ist seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert allmählich durch einen vom Interventionsstaat mitregulierten Organisierten Kapitalismus ersetzt worden, der auch statt der liberalen offensichtlich eine andere Politische Ökonomie verlangt." (S.52)

2. Sind die aktuellen Formen des Interventionismus "organisierter" Kapitalismus?

Falsch wäre es wohl auf jeden Fall, die Meinung von Oelßner zu übernehmen: "Es hat keinen Sinn, sich heute (1947, C.K.) noch theoretisch mit dieser Auffassung (des Organisierten Kapitalismus, C.K.) auseinanderzusetzen, nachdem sie zwei Jahre nach ihrer Erschaffung durch den Eintritt der Weltwirtschaftskrise so gründlich zertrümmert wurde."²⁴ Daß diese Konzeption nicht schlicht als theoretischer Irrweg abzutun ist, zeigen die vielen Verweise auf die von ihr benannten sozioökonomischen Erscheinungsformen der modernen Industriegesellschaft; obwohl leider der analytische Stellenwert des Gesamtkonzepts nie eindeutig bestimmt wird.

Um die vielen Ansätze zur Selbstorganisation des Ökonomisektors und der staatlichen Versuche zur "Globalsteuerung" als einen neuen Entwicklungstrend charakterisieren zu können, werden die Termini "Organisierter Kapitalismus", "Plankapitalismus" bzw. "Geplanter Kapitalismus" immer wieder verwendet.²⁵ Diese Überlegungen gehen aber dann fehl, wenn sie hinter der Unzahl von planerischen Maßnahmen eine bewußte Strategie ausmachen, da diese immer nur in solchen Situationen ergriffen werden, die eindeutig als Phasen gestörter Reproduktion zu

²⁴ Oelßner (1947), S.XXXIII

²⁵ Vgl. Shonfield (1968); vgl. in dieser Arbeit zur Planstaat-Theorie, S.83ff

bestimmen sind.²⁶ So ist die von Vilmar zusammengestellte umfangreiche Liste von "Entwicklungs- und Bestimmungselementen des Plankapitalismus"²⁷ nicht ein wohldurchdachtes Programm aufeinander abgestimmter Einzelmaßnahmen, mit dem es gelingen sei, "eine große Krise hintanzustellen", sondern ein Konglomerat isolierter Eingriffe, die je nach "Bedarf" durchgeführt wurden und werden. Vilmar sieht freilich, daß selbst dieses gewaltige Potential von partiell stabilisierenden Faktoren nur wenig Einfluß auf die weltwirtschaftlich bedingten Krisenursachen hat. Die Anhäufung von Planungen isolierter Instrumente bedeutet im ganzen gesehen gerade Nicht-Planung; aus diesem Grunde halten wir den analytischen Begriff des Interventionismus als System für adäquater als jenen des Organisierten bzw. Plankapitalismus, da erster den Charakter der Einzelplanung jedes Eingriffs erfaßt.

Deswegen ist es nicht angebracht, für die Entwicklung der Bundesrepublik nach 1949(45) erst eine Phase des "liberalen Kapitalismus" zu postulieren, der dann durch zunehmende Staatseingriffe sein organisiertes Stadium wieder erreicht, wie es Abendroth in seinem Stadienmodell darstellt, wonach "die quantitative Steigerung solcher Interventionen, die dann qualitativ in 'Dirigismus' umschlagen, um zuletzt zur voll

26 Eine neue Organisation auf internationaler Ebene ist die Einrichtung der "Internationalen Energie Agentur" (IEA) im November 1974 (Sitz Paris); Mitglieder sind 18 Länder (andere Angabe: 19 von 24 OECD-Ländern, FR. 6.10.77) und 32 Ölgesellschaften; Lantze (Direktor der Agentur): "Das Notstandssystem ist einsatzbereit." Der Spiegel 38/76, S.44; H. Kissinger (Außenminister der USA) zum Zweck der Agentur im Spiegel-Interview: "... selektive Embargo-Beschlüsse verhindern und die Industrieländer zu verpflichten, sich gegenseitig zu unterstützen." Der Spiegel 6/77, S.88; an der Spitze des IEA Verwaltungsrates steht Staatssekretär Rohwedder, FR. 6.10.77.

27 Vilmar (1975), S.33ff

systematisierten Planung zu werden, mit dem Übergang zur neuen Form des organisierten Kapitalismus zusammenhängt."²⁸ Die Wirksamkeit der "Ideologie des Neoliberalismus" sollte nicht über die Tatsache massiver Staatseingriffe nach 1945 und in den 50er Jahren hinwegtäuschen.²⁹ Abendroths Vorstellung einer "Wiederherstellung des organisierten Kapitalismus" entspringt einer Analogisierung der historischen Entstehungsgeschichte des Organisierten Kapitalismus, die gleichsam naturgesetzlich begriffen wird, und den Bedingungen der Restrukturierung in der Nachkriegsperiode. Danach ist der "organisierte Kapitalismus ... auf Grund der Prozesse der Konzentration und Zentralisation des Kapitals und der technologischen Fortentwicklung, die der zunächst auf unendliche Steigerung der Produktivität angelegte kapitalistische Wirtschaftsprozeß bewirkt, aus dem liberalen Kapitalismus unvermeidlich (und wie das ... Beispiel nach 1945 zeigt, auch nach vorübergehenden Rückfällen in den vorhergegangenen liberalen Kapitalismus erneut)"³⁰ erwachsen. Ein solches Verständnis kann den Interventionismus nur als Störung, als Systemfehler, auffassen, ohne die funktionale Zuordnung der in die Marktgesetze eingreifenden organisierten Kapitalsgruppen bzw. des intervenierenden Staates zum Prinzip der freien Konkurrenz auch nur als Problem zu reflektieren. Abendroths Bezug auf die theoretische Klärung dieses Verhältnisses bei Marx läßt dann eine Beurteilung des Interventionismus nur als Übergangsperiode zu. "Dieses System ist ein Widerspruch in sich, 'der prima facie als bloßer Übergangspunkt zu einer neuen Produktionsweise sich

²⁸ Abendroth (1968), S.468

²⁹ Vgl. Kapitel VIII

³⁰ Abendroth (1968), S.470

darstellt', in gewissen Sphären 'das Monopol herstellt und die Staatseinmischung herausfordert.'"31

Das Interventionssystem ist deswegen kein bloßer Übergangspunkt, da allgemein anerkannt wird, daß die Gesetze der Marktwirtschaft prinzipiell ihre "reinigende" Wirkung durchsetzen sollen. "Wettbewerb soweit wie möglich, Planung soweit wie nötig", von Karl Schiller ist die typische Formulierung dieses Sachverhalts.³² Denn: "Aber schon die Ideologie des 'geplanten Kapitalismus' belastet die Planungsinstanzen mit einer Verantwortlichkeit, die sie gleichsam zum Adressaten einklagbarer Rechte und Ansprüche werden läßt; Ziele, Kriterien und Erfolge der staatlich geplanten Teilkoordination des sozialökonomischen Prozesses sind deshalb auf die wenigstens pauschale öffentliche Approbation angewiesen. Der Funktionszuwachs des Staatsapparates, der seinerseits aus dem wachsenden Bedarf spätkapitalistischer Systeme an immanent-stabilisierenden Vorkehrungen zu begreifen ist, bewirkt geradezu eine wachsende Empfindlichkeit gegenüber Strömungen und Stimmungen ^{der Ebene} auf der nur partiell kontrollierbaren 'öffentlichen Meinung'."³³

Da das Interesse der Bestandserhaltung des Systems an erster Stelle steht, eine umfassende Staatsverantwortlichkeit für krisenhafte Verlaufsprozesse also mithin dysfunktional wäre, kann ich die unvermeidlichen Tendenzen zu einer Gesamtplanung in der Klarheit nicht erkennen. Dagegen meint Abendroth, daß

31 Ebd., S.472

32 Vgl. zur Durchsetzung dieser programmatischen Formel innerhalb der SPD; Brauns, u.a. (1976), S.160ff; selbst Agartz hielt den "Einbau marktwirtschaftlicher Elemente" für sinnvoll, nach: Huster, u.a. (1972), S.376f

33 Offe (1970), S.161; ebenso, Werner (1975), S.145

"der unvermeidliche und vom Management des organisierten Kapitalismus - schon im eigenen Interesse - gebilligte Übergang von bloß gelegentlichen Interventionen der öffentlichen Gewalt in den sozialökonomischen Bereich zu einem System des Dirigismus"³⁴ eine ausgemachte Sache sei. Im Gegensatz dazu veranlaßt die Unterscheidung von Produktionsplanung durch die ökonomischen Subjekte und der Gesellschaftsplanung durch den gesellschaftlichen Organisator Agnoli, die staatliche Regelung in Westdeutschland lediglich als "moderne Wirtschaftspolitik" zu definieren, die auf keinen Fall in eine verbindliche, von Regierung und Parlament festgelegte Programmierung umschlage. Er betont die "positive Funktion" der zyklischen Krise im Akkumulationsprozeß, die lediglich das "Zerstörungsprinzip der disproportional gewordenen Kapitale, insofern aber die unumgängliche Bedingung der Kapitalregeneration"³⁵ sei. Für den Staat bestehe keine Veranlassung, diesen Mechanismus außer Kraft zu setzen, er beschränke sich auf die Regelung der sozialen Krise als Folgeerscheinung der ökonomischen.³⁶

Der harte Kern der Organisationspotenz des Staates wird oft durch eine vorschnelle "Entlarvung" seiner angeblich nur scheinbaren Funktionalität verdeckt, obwohl die materiale Integrationswirkung der staatlichen Vermittlung evident ist.

³⁴ Abendroth (1968), S.475

³⁵ Agnoli (1975), S.30

³⁶ Andererseits steht Agnolis eigene Definition des Staates als Gesamtorganisator, der sich direkt in die Logik der Grundstruktur der Verwertung begeben habe, in merkwürdigem Kontrast zu der Behauptung einer nur regelnden Tätigkeit des Staates.

"Man kann von diesem Neokapitalismus sagen, daß er ein Organisationskapitalismus ist, was noch nicht heißt, daß er ein organisierter Kapitalismus wäre. Weit entfernt. Seine Kohäsion ist nur oberflächlicher Art, denn es gelingt ihm nicht, seine Widersprüche zu assimilieren. Seine Kohärenz ist nur ideologischer Natur."³⁷ Diese Feststellung hindert Lefèbvre nicht daran, die Kohäsionsfunktion der Ideologie schließlich doch zu einem nachrangigen Faktor zu erklären. "Eine unbequeme Wahrheit muß ausgesprochen werden. Wenn die Produktionsverhältnisse seit hundert Jahren bestehen geblieben sind, kaum verändert in den kapitalistischen Ländern ..., dann heißt das, daß die Arbeiterklasse es so gewollt hat. Sie trägt ihre Verantwortung, wenn man so sagen darf."³⁸

Ein Ergebnis der permanenten staatlichen Eingriffe ist sicherlich die partielle Verlagerung des Klassenantagonismus aus der Sphäre der Produktion in die "Verteilersphäre der Politik"; die daraus resultierende Veränderung der Austragungsmodalitäten und des Charakters sozialer Konflikte sind integrale Bestandteile des Organisierten Kapitalismus. Deshalb darf dieser Begriff der Organisation nicht als besonders raffinierte terminologische Umschreibung bestehender Verwertungsstrukturen mißverstanden werden, er drückt vielmehr eine reale Umstrukturierung der Bedingungen der Reproduktion der Produktionsverhältnisse aus. "Die Interdependenz der ökonomischen und politisch-administrativen Verfügungsmacht im

³⁷ Lefèbvre (1974), S.134; vgl. den Terminus "Zeitalter eines reagiblen Organisationskapitalismus", Papcke (1973), S.411

³⁸ Lefèbvre (1974), S.44

'organisierten Kapitalismus', an deren zunehmender Verflechtung alle beteiligt sind - die Produzenten ebenso wie die Agenten von Politik und Ökonomie -, liegt ... auf der Hand."³⁹ Die politische Vermittlung der Entscheidungen über die materiellen Lebensbedingungen ist ein reales Element heutiger gesellschaftlicher Gesamtproduktion; sie findet ihren Platz in Massings umfassender Definition des Organisierten Kapitalismus, wonach politische Entscheidungsprozesse "über die Organisationsform vergesellschafteter Arbeit, aber auch über neue Assoziationsformen zum Zwecke der Durchsetzung einer höheren Rationalität historischer Organisationsformen vergesellschafteter Arbeit"⁴⁰ direkt in die ökonomische Grundstruktur eingreifen. Das heißt aber auch, daß der politische Bereich nur noch bedingt als "Distributionssphäre" bezeichnet werden kann; wie wäre es sonst möglich, "mittels politisch verfügbarer (und politisch motivierter) 'incentives' im Verwertungsprozeß sozialer und ökonomischer Anteilsmacht nicht unbeträchtliche Korrekturen anzubringen."⁴¹

Die Warnung vor einer vorschnellen Überschätzung der Möglichkeiten eines organisierten Kapitalismus, die im Verlauf der "Technokratie-Diskussion"⁴² gegen Ende der Phase der Planungseuphorie in der Bundesrepublik ausgesprochen worden ist, hat besonders dann ihre Berechtigung, wenn die Phase der verstärkten Intervention des Staates mit dem Beginn des

³⁹ Massing (1974), S.126; Rosenbaum (1972b) S.192 trennt diese zusammengehörigen Verflechtungserscheinungen.

⁴⁰ Massing (1974), S.126

⁴¹ Ebd., S.127; andererseits die Warnung vor der Möglichkeit politischer Involution, Agnoli (1974), S.17f

⁴² Vgl. Koch/Senghaas (1970), S.6

Organisierten Kapitalismus gleichgesetzt wird: "Das Amalgam aus Planungskomponenten bewußter Steuerung und adaptiven Reagieren auf Verschiebungen im Datenkranz ihres gesellschaftlichen Umfeldes, das die öffentliche Verwaltung insgesamt kennzeichnet, reflektiert dabei zentrale Entwicklungstendenzen der bürgerlichen Gesellschaft im Übergang zur Phase des 'organisierten Kapitalismus' auf der Basis wirtschaftlicher Globalsteuerung und konzertierter Aktion zur Stabilisierung des gesellschaftlichen Gesamtsystems."⁴³

Das System des Interventionismus sollte auf keinen Fall mit irgendwelchen Tendenzen planmäßiger Organisation verwechselt werden; eine gewisse Vorliebe staatlicher Instanzen für das Prinzip Organisation findet eher ihre Erklärung in Rosenbaums Vermutung, "daß sich die Bedürfnisse des 'organisierten' Kapitalismus verbinden lassen mit dem obrigkeitlichen Beamtenideal einer 'von oben' her durchgesetzten Ruhe, Ordnung und Stabilität."⁴⁴

Diese Bedürfnisse des Organisierten Kapitalismus sind nach Maurice Dobb nichts anderes als die "neomerkantilistische 'Furcht vor der Produktionskapazität'", wie sie in der Zollpolitik, den Restriktionsplänen, Kartellgeschäften, privilegierten Märkten und dem Kult mit den Exportüberschüssen zutage trete. Daraus resultiere die Notwendigkeit staatlicher Organisation, d.h. der Aufrechterhaltung des status quo, der sich nach Dobbs Modellkonstruktion durch eine tiefe Kluft zwischen Preisen und Kosten, rückläufige Nachfrage auf ein-

⁴³ Massing (1974), S.153f

⁴⁴ Rosenbaum (1972a), S.182

zernen Märkten, beträchtliche Unterkapazitätstätigkeit, sinkende Profitrate und eine Erstarrung der industriellen Struktur auszeichne.⁴⁵

Die "tendenzielle Verdrängung des Marktes", der von einer oligopolistischen Struktur dominiert wird, nimmt auch in Hirschs Darstellung des geplanten Kapitalismus eine zentrale Position ein. Sehr hohe Investitionskosten, die Starrheit des Produktionsapparates und die Notwendigkeit, vorausschauend angelegte und umfangreiche Forschungs- und Entwicklungsprogramme zu finanzieren, zwingen die Unternehmen zu einer "langfristig geplanten, von den unberechenbaren Wechselfällen des Marktes unabhängigen Absatzpolitik."⁴⁶ Seine Betrachtung des organisierten Kapitalismus stellt hauptsächlich auf die Veränderung der Marktformen ab und klammert die Staatseinmischung völlig aus. Charakteristisch für die "Quasi-Monopole" sind partielle Überproduktion und monopolistische Preisfestsetzung, die jenen eine "Quasi-Steuerhoheit" verleihe und unkontrollierbare Finanzquellen erschließe, deshalb werde marktwirtschaftliches Verhalten höchstens noch als rituelle Pflichtübung absolviert. "Die Fiktion autonomer Präferenzsysteme bei den Konsumenten ist angesichts der jüngsten gesellschaftlich-ökonomischen Entwicklungen kaum noch aufrecht zu halten, und das Schlagwort von der Konsumentensouveränität erhält mehr und mehr die Funktion, reale Unmündigkeit ideologisch zu verdecken."^{46a}

Diese Beschreibung mächtiger Wirtschaftsorganisationen läßt seine These plausibel erscheinen, daß "ein hoher wirtschaft-

⁴⁵ Vgl. Dobb (1973), S.76-81

⁴⁶ Hirsch (1969), S.196

^{46a} Ebd., S.197f

licher Konzentrations- und Organisationsgrad eine ausgebaute staatliche Planungsapparatur geradezu überflüssig"^{46b} mache; da jedoch auch die "Quasi-Monopole" dem Krisenzyklus unterliegen, muß er den Staat als notwendiges Korrektiv dieser krisenhaften Entwicklung einführen: Die Keynesische Theorie erhalte politische Bedeutung, weil sie den "kontinuierlichen Staatseingriff als einzige Alternative" ausweise, wodurch die staatliche Administration zum "integralen Bestandteil des gesellschaftlichen Produktionsapparates"^{46c} werde. Damit ist das Dilemma einer Vermittlung der Erklärungsschemata Organisierter Kapitalismus und Interventionsstaat in pragmatischer Weise dahingehend "gelöst", daß die Anwendung des Begriffs Organisierter Kapitalismus auf autonome Veränderungen der Marktformen beschränkt bleibt und die Intervention des Staates aus dem krisenhaften Prozeß dieser Selbstorganisation abgeleitet wird; - offen bleibt die Frage, warum die ökonomischen Machtgruppen sich nicht so perfekt selbst organisieren, daß die staatlichen Eingriffe überflüssig werden.⁴⁷

Eine auf den ersten Blick recht klare Unterscheidung liegt bei Jürgen Habermas vor, der seine Überlegungen als "deskriptives Modell des Spätkapitalismus" vorstellt: "Der Ausdruck 'organisierter' oder 'staatlich geregelter Kapitalismus' bezieht sich auf zwei Klassen von Phänomenen, die beide auf den fortgeschrittenen Stand des Akkumulationsprozesses zurückgeführt werden können: einerseits auf den

^{46b} Hirsch (1970), S.51

^{46c} Ebd., S.54

⁴⁷ So auch die Kritik an den Konzepten der Futurologie, die den Organisierten Kapitalismus als Subjekt vorstellen, das seine Widersprüche selbst löse. Koch (1968), S.2

Konzentrationsprozeß der Unternehmen ... und die Organisation der Güter-, Kapital- und Arbeitsmärkte; andererseits darauf, daß der interventionistische Staat in die wachsenden Funktionslücken des Marktes einspringt."⁴⁸ Demnach ist das Verhältnis von ökonomischer Gesetzmäßigkeit zu staatlich/politischer Organisation so zu bestimmen, daß der Steuerungsmechanismus des Marktes noch nicht außer Kraft gesetzt ist (trotz oligopolitischer Marktstrukturen), und die politische Planung der Allokation knapper Ressourcen noch nicht in Kraft ist, da sich die "gesamtgesellschaftlichen Prioritäten naturwüchsig, nämlich als Nebenfolgen privater Unternehmensstrategien, herausbilden." Die Basis dieser Konzeption des Organisierten Kapitalismus, das ökonomische System, bildet ein "Dreissektorenmodell", das sich aus einem öffentlichen, einem oligopolitischen und einem Wettbewerbssektor konstituiert. Die Handlungen des administrativen Systems - ob Einzelmaßnahmen oder solche der Fiskal- und Geldpolitik - haben den "reaktiven Charakter von Vermeidungsstrategien."

Im weiteren Verlauf der Analyse der Tätigkeit des intervenierenden Staates stellt sich dann aber heraus, daß sich die anfängliche Trennung der zwei Klassen von Phänomenen, die das Begriffsaggregat Organisierter Kapitalismus bilden, nicht aufrechterhalten läßt. Das zu erklärende Phänomen ist die "Resultante" aus den Imperativen des Wirtschaftssystems und einer "politischen Gegensteuerung", "die weder mit Bezugnahme auf Bestandsvoraussetzungen der Produktionsweise erklärt noch aus der immanenten Bewegung des Kapitals abgeleitet werden"⁴⁹

⁴⁸ Habermas (1973), S.50f

⁴⁹ Ebd., S.77

kann. Hier wird deutlich, daß es sich nicht um zwei Klassen von Phänomenen handelt, sondern um die Tatsache einer staatsursprünglichen Initiative zur Umwandlung rein marktwirtschaftlicher Strukturen, die nicht aus der Selbstorganisation der ökonomischen Subjekte resultiert.

Habermas erklärt die "Verschiebung der Produktionsverhältnisse" zur Folge der Eigenbewegung des Staates. Seine analytische Unterscheidung von vier Kategorien der Staatstätigkeit zeigt eindeutig die Unhaltbarkeit eines Konzepts des Organisierten Kapitalismus, in dem der Staat lediglich zur Füllung der Funktionslücken des Marktes auftaucht. Der Staat realisiert "Bestandsvoraussetzungen" der Produktionsweise, er unternimmt "marktkomplementäre Anpassungen" des Rechtssystems, er übt "marktsubstituierende Handlungen" aus und kompensiert schließlich "dysfunktionale Folgen des Akkumulationsprozesses".⁵⁰

Weitergehend ist Habermas' Gegenüberstellung einer Entpolitisierungs- und einer Repolitisierungstendenz. Die letzte ergibt sich aus der Einführung politischer Macht als Steuerungsmedium des Verwertungsprozesses, der Machtpreisbildung auf oligopolitischen Märkten und der quasipolitischen Lohnstruktur, - allerdings ohne daß die Repolitisierung bis zu einer Wiederherstellung politischer Klassenverhältnisse führe. "Die politische Anonymisierung der Klassenherrschaft wird vielmehr durch eine soziale Anonymisierung überboten."⁵¹ Für das legitimatorische System bedeutet diese Entwicklung, daß der

⁵⁰ Vgl., ebd., S.77f

⁵¹ Ebd., S.56;vgl. zur Verbindung von Interventionsstaat und Identitätsproblemen der Bevölkerung, Wehler (1974), S.51

Legitimationsbedarf dieser "strukturell entpolitisierten Öffentlichkeit" auf "zwei residuale Bedürfnisse" schrumpft. Der Zustand eines "staatsbürgerlichen Privatismus" ist durch die Erwartung "systemkonformer Entschädigungen" gekennzeichnet, die durch eine "wohlfahrtsstaatliche Ersatzprogrammatische" aufgefangen wird.

Wichtig für die Beschreibung der Handlungszwänge des Interventionsstaates im "organisierten" Kapitalismus am Beispiel der Energiepolitik ist Habermas' Feststellung: "Der in den Reproduktionsprozeß einbezogene Staat hat die Determinanten des Verwertungsprozesses selbst verändert."⁵²

Die staatliche Regelung des Energiemarktes zeigt, daß staatliche Eigeninteressen den Antrieb zu weiteren Eingriffen geben können. Die staatliche Subventionspolitik für die heimische Kohle ("Kohlenkrise") konnte nicht verhindern, daß deren Absatzchancen weiter sanken. Die daraus notwendig folgenden Interventionen des Staates in Zusammenarbeit mit der Mineralölindustrie können nur dann als "Musterbeispiel für organisierten Kapitalismus"⁵³ dargestellt werden, wenn man übersieht, daß ein Verzicht auf diese Art der Intervention entweder die Aufgabe großer Teile der Kohleproduktion mit den entsprechenden ökonomischen, sozialen und politischen Folgen bedeutet hätte oder eine gewaltige Steigerung der direkten Subventionen für die Kohleförderung erfordert hätte. Das "Selbstbeschränkungsabkommen der Mineralölindustrie" zur Aufrechterhaltung der Wettbewerbsfähigkeit der Kohle und die staatlich verordnete Vorratspflicht für Heizölhändler zum Zweck der Bereinigung des

⁵² Habermas (1973), S.87

⁵³ Hufschmid (1969), S.153

Marktes"⁵⁴ durch Hinausdrängen kleinerer Heizölhändler und -importeure können nicht als Aktion zur Steigerung der Gewinne der Mineralölindustrie dargestellt werden,⁵⁵ sondern resultieren aus der Zwangssituation, in der sich der eingreifende Staat (Kohlesubventionen), der nichtmarktgerechte Strukturen konserviert, befindet. Er ist somit erstens gezwungen, auf die Auswirkungen seiner früheren Handlungen zu reagieren, und zweitens wird er für Krisenerscheinungen, die der ökonomischen Bewegung geschuldet sind (Substitutionsprozeß Kohle - Öl), direkt verantwortlich gemacht. Bei Verzicht auf weitere Maßnahmen verliert der Staat seine Glaubwürdigkeit, und darüber hinaus müßte er sich dem Trend zur Konzentration und Zentralisation entgegenstellen. Unter den Bedingungen des status quo führt diese Politik natürlich zu einer Stärkung der Marktmacht der marktbeherrschenden Konzerne. Sehr "weitgehend" sind daher schon Kantzenbachs Vorschläge der "zentralen Kontrolle durch den Bund" und der "Entflechtung" des gesamten Energiebereichs.⁵⁶

⁵⁴ Biedenkopf, ebd., S.152; dies ist die Strategie der "Wettbewerbsförderung", durch Steigerung "oligopolitischer Interdependenz", Kantzenbach (1967), S.144

⁵⁵ Die Stützung von strukturschwachen und Förderung von "Wachstums"-Branchen ist immer auch eine "Antwort auf den internationalen Wettbewerb", Mattick (1971), S.217

⁵⁶ Kantzenbach, in: FR. 21.12.1977

3. Rudolf Hilferdings Bestimmung des Organisierten Kapitalismus und die Forderung nach "Wirtschaftsdemokratie"

Der Staat in seiner Funktion als "Krisenmanager" wird durch die Konzeption des Organisierten Kapitalismus nicht erfaßt. Aus diesem Grunde ist zu bezweifeln, daß die "antizyklische Konjunkturpolitik" von Keynes im theoriegeschichtlichen Zusammenhang "als Fortentwicklung"⁵⁷ der Hilferdingschen Konzeption des Organisierten Kapitalismus bezeichnet werden kann. Dessen Überlegungen haben sicherlich die Frage "nach den Möglichkeiten des Systems, seine Grenzen selbstadaptiv hinauszuschieben" (Offe) angeschnitten; seine Definition des Organisierten Kapitalismus hat aber die heutigen Formen des Staatsinterventionismus nicht antizipiert! Der Rückblick auf die von Hilferding inspirierte Wirtschaftspolitik der SPD in der Weimarer Republik macht im Gegenteil auf die Ablehnung "jeglicher Konjunktur- und Krisenpolitik, insbesondere einer antizyklischen Inflationspolitik" aufmerksam, wie sie die "rigide zyklische Deflationspolitik Brünnings"⁵⁸ erforderte.

In "erster Linie" wurde diese Politik, die auf eine "weitestgehende Abstinenz des Staates" hinauslief, vom ehemaligen

⁵⁷ Winkler (1974), S.13

⁵⁸ Brüggemeier (1977), S.287

Finanzminister Hilferding unterstützt.⁵⁹ Hilferdings Verknüpfung seiner Staatsvorstellung mit Bestimmungen des organisierten Kapitalismus ist insofern nur interventionismustheoretisch relevant, als dadurch eine allgemeine Tendenz zur politischen Vermittlung des Tauschprinzips postuliert wird. Sie verfehlt in ihrer Gleichsetzung der fortschreitenden Organisation mit einer umfassenden planmäßigen Gestaltung des Wirtschaftslebens durch den Staat die angemessene Einschätzung dieser nur tendenziellen Entwicklung, deren Basis das Weiterbestehen der Trennung von Staat/Politik und Ökonomie ist. "Das Finanzkapital - die Beherrschung der monopolistisch organisierten Industrie durch die kleine Zahl der Großbanken - hat die Tendenz, die Anarchie der Produktion zu mildern und enthält Keime zu einer Umwandlung der anarchisch-kapitalistischen in eine organisiert-kapitalistische Wirtschaftsordnung ... Die ungeheure Stärkung der Staatsmacht, die das Finanzkapital und seine Politik erzeugt hat, wirkt in derselben Richtung."⁶⁰

Hilferdings Überschätzung der Potenzen einer allgemeinen Durchorganisation der Wirtschaft beruht auf einer Reihe fehlerhafter Extrapolationen ablaufender Umstrukturierungen ökonomischer Aggregate. So wenn er meint, daß "es eine absolute Grenze für die Kartellierung nicht gibt" und sich deshalb als Resultat des Kartellierungsprozesses die Bildung eines "Generalkartells" als "ökonomisch denkbar" vorstellt. "Die ganze kapitalistische Produktion wird bewußt geregelt von

⁵⁹ Vgl. ebd. S.288f zur Ablehnung der Anti-Depressionspolitik - "Thesen zum Kampf gegen die Wirtschaftskrise" (Baade, Tarnow, Woytinsky)

⁶⁰ Hilferding (1915), nach Winkler (1974), S.9 (Hervorhebung von mir)

einer Instanz, die das Ausmaß der Produktion in allen ihren Sphären bestimmt."⁶¹ Allein diese Vorstellung, die die Vollendung der Herrschaft des Kapitals durch völlige Beseitigung der Konkurrenz impliziert,⁶² schränkt dessen Tauglichkeit zur Analyse aktueller staatlich vermittelter Organisationsformen ein. Auch die Annahme einer Vormachtstellung des Finanzkapitals hat sich nicht als richtig erwiesen. "Die Tendenz zur Herstellung eines Generalkartells und die Tendenz zur Bildung einer Zentralbank treffen zusammen und aus ihrer Vereinigung erwächst die gewaltige Konzentrationsmacht des Finanzkapitals."⁶³

Obwohl auch heute noch in Zusammenhang mit der "Finanzkrise des Steuerstaats" die Ansicht vertreten wird, der Staat als Schuldner sei direkt abhängig vom "Finanzkapital", kann man davon ausgehen, daß die Einbindung des Interventionsstaates heutiger Prägung in die Logik des ökonomischen Systems anders vermittelt ist.⁶⁴ Hilferdings prognostische Aussage zum Verhältnis der zunehmenden Staatsaktivitäten zum Finanzkapital: "So wird das Finanzkapital zum Träger der Idee der Stärkung der Staatsmacht mit allen Mitteln "⁶⁵, ist unzutreffend. Die

⁶¹ Hilferding (1968), S.321; zur Kritik dieser Vorstellung als "Spekulation" und als "Vision einer Art kapitalistischer Planwirtschaft", März (1968), S.12; zur Einschätzung des Generalkartells als "unzulässige Abstraktion von wirklichen Widersprüchen", Winkler (1974), S.13

⁶² Vgl. zum Widerspruch zwischen Generalkartell und Marxscher Werttheorie, Schimkowsky (1974a), S.191ff

⁶³ Hilferding (1968), S.322; kritisch, Pietranera (1974); Mattick (1974), S.85ff

⁶⁴ Vgl. März (1968), S.15 zur "schwächeren Position des Finanzkapitals in Westeuropa in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg" als Folge des "immer stärkeren Hervortretens des Staates als Financier und Förderer der industriellen Entwicklung" (Hervorhebung von mir); Grossmann (1970), S.574

⁶⁵ Hilferding (1968), S.451

bedeutende Rolle des Staates bei der Reorganisation der Produktions- und Reproduktionsbedingungen beruht auf der Ersetzung der Handlungsmöglichkeiten des "Finanzkapitals" durch Staatsinitiative.⁶⁶ Hilferding nimmt eine Ersetzung ökonomischer Selbstregelungsmechanismen durch politische Macht in seiner Konzeption des Organisierten Kapitalismus und in bezug auf das Problem der "Wirtschaftsdemokratie" an, diese sollte aber immer als totale Negation marktwirtschaftlicher Prinzipien durch eine umfassende Planung verstanden werden. Er glaubt, daß "mit Hilfe des Staates, mit Hilfe der bewußten gesellschaftlichen Regelung diese von den Kapitalisten organisierte und geleitete Wirtschaft in eine durch den demokratischen Staat geleitete Wirtschaft"⁶⁷ umgewandelt werden könnte. Obwohl gerade die orthodoxe Kritik die These vom sukzessiven "Hineinwachsen in den Sozialismus"⁶⁸ als revisionistisch angreift, scheint mir bei Hilferding die Konstruktion einer Zwischenphase eines "gemischten Systems" überhaupt nicht präzise ausgearbeitet zu sein. Seine Vorstellung von der zukünftigen Kontrollfunktion des Staates ist sehr vage: "... immer mehr siegt das politische Prinzip der Arbeiterklasse, den Staat zu benutzen, als Mittel zur Leitung und Beherrschung der Wirtschaft im allgemeinen Interesse."⁶⁹

Auf die einer schnellen Transformation im Wege stehenden "staateigentümlichen" Hindernisse macht Bernstein aufmerksam, der auf das Beharrungsvermögen des "Vertretungskörpers der Gesellschaft der absehbaren Zukunft" hinweist, welcher sich

66 Vgl. Kapitel VIII

67 nach Winkler (1974), S.11

68 Vgl. Müller/Neuß (1970), S.8; Schimkowsky (1974b) S.279ff; Altwater, u.a. (1976), S.92ff

69 nach Schimkowsky (1974b), S.286

vom "gegenwärtigen Staat nur dem Grade nach unterscheiden" könne; deshalb ist für ihn nur eine langsame aber stetige Wandlung des Wesens des Staates denkbar. "Er ist eine Form des Zusammenlebens und ein Organ der Regierung, das seinen sozialpolitischen Charakter mit seinem sozialen Inhalt ändert. Wer nach der Art eines abstrahierenden Nominalismus seinen Begriff mit dem Begriff der Herrschaftszustände, unter denen er einst entstanden ist, unabänderlich verknüpft, ignoriert die Entwicklungsmöglichkeiten und tatsächlichen Metamorphosen, wie sie sich in der Geschichte mit ihm vollzogen haben."⁷⁰

Bei Hilferding resultiert die Demokratisierung ganz allgemein aus der "sichtbaren Strukturwandlung des Kapitalismus." Dem Staat teilt er dabei aber widersprüchliche Aufgaben zu, die sich als eine generelle staatliche Vermittlungsfunktion, aber auch als eine Ablehnung jeglicher zentraler Kontrolle darstellen. "Im schärfsten Gegensatz zu der Anschauung, daß etwa eine Staatsbürokratie die Wirtschaft leiten könnte, kamen wir zu der Auffassung, daß die Leitung der Wirtschaft Sache der Produzenten selbst sein müsse. ... Mit diesem Problem der Sozialisierung drängt sich uns also das Problem der Wirtschaftsdemokratie auf und setzte unsere Auffassung von Sozialismus in schärfsten Gegensatz ... zu jenem Sozialismus der Despotie, wie ihn die Bolschewiki in Rußland zu verwirklichen trachtet."⁷¹

Wie wir auch anhand der programmatischen Schrift "Wirtschaftsdemokratie" von Naphtali⁷² nachweisen werden, krankt die gesamte Konzeption an einer höchst ungenauen Definition des

⁷⁰ Bernstein (1975), S.88

⁷¹ nach Schimkowsky (1974b), S.289

⁷² Naphtali (1966)

strategischen Stellenwerts der staatlichen Einmischung. Niethammer bezeichnet als ihren größten Nachteil den "Mangel, (keine) Strategie zur Erzwingung von Sozialisierung, Planung und Mitbestimmung zu entwickeln."⁷³

Insofern ist das Konzept der Wirtschaftsdemokratie mehr eine (ungewollte) Theorie des bestehenden Interventionismus, in dem der Staat zunehmend die Hauptrolle spielt, als ein Programm, daß als Leitfaden einer fundamentalen Demokratisierung aufgefaßt werden könnte.

Angedeutet wurde diese Entwicklung in den theoretischen Ausführungen zur "Wirtschaftsdemokratie" schon durch die Einschaltung einer Etappe, in der eine "öffentliche Kontrolle der kapitalistischen Organisationen" geplant war. Dies sollte nicht die endgültige Lösung sein, aber die "staatliche Einmischung" ließe sich nicht vermeiden, "wenn es sich um die Schaffung der demokratischen Grundlagen für die gesamte Wirtschaft handelt."⁷⁴ So sollte sogar der Staat bei der Kontrolle der großen organisierten Wirtschaftsmächte "immer eine wesentliche Rolle" spielen, jedoch müssen auch die "wirtschaftlichen Organisationen der Arbeiter an der Führung der großen kapitalistischen Monopolorganisationen" teilnehmen, da diese ihrerseits großen Einfluß auf den Staat haben.

Die Kombination der "Demokratisierung durch unmittelbare Anteilnahme der Arbeiterschaft an den Organisationen der Wirtschaftsführung" und der "Demokratisierung durch wachsende

⁷³ Niethammer (1975), S.342; vgl. zur gewerkschaftlichen "Hoffnung auf staatliche Institutionen", Papcke (1969), S.27,33

⁷⁴ Naphtali (1966), S.33; der Grund für das Scheitern des Konzepts sei "der Verzicht auf die Einbeziehung der organisierten Arbeitnehmer selbst und ihrer konkreten betrieblichen Erfahrungen in die strategische Konzeption der Wirtschaftsdemokratie." Kuda (1977), S.17

Unterwerfung der organisierten Wirtschaftsmächte unter die Macht des demokratischen Staates" sollte eine Ausführungsform der Wirtschaftsdemokratie, nämlich der "wirtschaftlichen Selbstverwaltung", sein. Diese wird als "Mittel zur Demokratisierung der Wirtschaft oder wenigstens als eine Übergangsform auf dem Wege zur sozialisierten Wirtschaft" vorgestellt. Bei der präziseren Definition dieses Begriffs wird dann schließlich die Staatsbezogenheit des gesamten Konzepts wieder deutlich. "Der Begriff der 'wirtschaftlichen Selbstverwaltung' setzt deshalb voraus, daß auch die Führung der Wirtschaft - nicht nur die Regelung ihrer äußeren Bedingungen - zum Aufgabenkreis des Staates gehört."⁷⁵ Unter Anerkennung dieser "Oberhoheit" sind dann "wirtschaftliche Verwaltungsbefugnisse" den an der Wirtschaft direkt Beteiligten zu übertragen.

Bernstein formuliert den Tatbestand der Notwendigkeit der staatlichen Vermittlung sozialpositioneller Forderungen so: "Aus dem Staat herauspringen ist Unmöglichkeit. Man kann ihn nur ändern."⁷⁶ Auch Naphtali bestätigt die Funktion des Staates als Organisator der sozialen Gegenbewegung. "Die Gewerkschaften können doch niemals auf die Mithilfe des Staates verzichten, um die Wirtschaft in ihrem Sinne zu gestalten."⁷⁷

⁷⁵ Naphtali (1966), S. 51

⁷⁶ Bernstein (1975), S. 90

⁷⁷ Naphtali (1966), S. 171

4. Wirtschaftsdemokratie, Rätebewegung und deren estatistische Bewältigung

Welche Alternativen zur und welche Impulse für die Wirtschaftsdemokratie lagen in den Forderungen der Rätebewegung nach Sozialisierung einerseits und Dezentralisierung durch Räteorganisation andererseits?

Schumpeter fällt die Beantwortung dieser Frage nicht schwer. "Industrielle oder wirtschaftliche Demokratie ist eine Phrase, die in so vielen Quasi-Utopien auftritt, daß sie kaum mehr einen realen Sinn hat."⁷⁸ Er belegt diese Ansicht mit den Bemühungen der deutschen Sozialisierungs-Kommission, die sich von den "populären Ideen einer 'industriellen Demokratie'" so weit als möglich zu entfernen und ihnen eine "unschädliche Fassung" zu geben trachtete.

Die Auffassung des "Quasi-Utopischen" hat ihren realen Kern in der mangelnden Klarheit der Rätekonzepte über das Verhältnis der Zentralgewalt zu den einzelnen Ebenen der Räteorganisation. Ernst Däumig bezeichnet als das "letzte Ziel der Sozialisierung" die Schaffung einer Staatsform, in der "Ökonomie und Politik zu einem Ganzen zusammenfallen"; der Staat stellt demnach "gleichsam die Produktions- und Verwaltungsmaschine"⁷⁹ dar. Nach Kurt Geyer soll die "zentrale Staatsmacht" einen

⁷⁸ Schumpeter (1950), S.476

⁷⁹ Däumig (1919), abgedruckt in: Schneider/Kuda (1968), S.94

neuen Verwaltungsapparat erhalten, der nicht nur "politische Funktionen" ausüben, sondern auch "wirtschaftliche Aufgaben" erfüllen müßte. Daneben existiert die "politische Herrschaftsorganisation des Proletariats". Ihr Aufgabenbereich ist anscheinend identisch mit dem des Staates. "Die Zentralinstanz der Organisation der Arbeiterräte muß ihrerseits in Verbindung treten mit der Zentralinstanz einer weiteren proletarischen Organisation, deren Zweck es ist, auf die Produktion selbst entscheidend einzuwirken, mit der Organisation der Betriebsräte."⁸⁰ Das Nebeneinander verschiedenster Einrichtungen mit den Befugnissen der Zentralgewalt ist die Hauptschwäche eines vom Gedanken der Dezentralisierung ausgehenden Konzepts der Räte.

Wenngleich das "wirtschaftliche Räteystem"⁸¹ anhand etlicher Modelle und Konstruktionen als einigermaßen durchdacht bezeichnet werden kann, bedeutet das Fehlen von ausgearbeiteten Konzepten zu seiner politisch-administrativen Absicherung angesichts der Verknüpfung ökonomischer und staatlicher Interessen und Institutionen, wie sie nach dem Ersten Weltkrieg vorlagen, im Prinzip seine absolute Undurchführbarkeit. Die Theorieansätze der Rätebewegung verkannten die besondere Bedeutung des Staates als ökonomischer Potenz, so daß die Vorstellung von einer "syndikalistischen Selbstverwaltung" ohne ein "Minimum an zentraler Planung" auszukommen glaubte, während die entgegengesetzte Position des "Staatssozialismus" behauptete, durch umfassende "Verstaatlichung" sozialistische

⁸⁰ Geyer (1919), abgedruckt in: ebd., S.79

⁸¹ Vgl. Schneider/Kuda (1968), S.39ff; zu weiteren politisch/ökonomischen Räte-Modellen, Ertl (1968), S.65ff

Organisationsstrukturen herstellen zu können. Auch die Mittelposition, die durch die Forderung nach Errichtung eines "Wirtschaftsparlaments" gekennzeichnet ist, erkennt, daß dessen Funktion unter gegebenen Voraussetzungen nur die einer Sanktionsinstanz des Staatsinterventionismus sein könnte.

Das Dilemma aller Vorschläge besteht in der Schwierigkeit, eine Synthese von notwendiger Zentralisierung der Planung durch eine übergeordnete Instanz und basisdemokratischer Entscheidungsfindung in der Weise zu formulieren, daß der notwendig entstehende Aufbau von Institutionen und Instanzenwegen (Hierarchien) nicht nur eine schlechte Kopie bestehender Strukturen ist.⁸² "Auch in der freiesten sozialistischen Gesellschaft muß die 'Organisation von unten nach oben' durch eine demokratisch zustande gekommene Zentralgewalt ergänzt werden, der zumindest die notwendigste zentrale Produktionslenkung obliegt, ohne die wiederum ein Ziel des Sozialismus, die Beseitigung der kapitalistischen Produktionsanarchie, nicht erreicht werden kann. Gesellschaftliche Rationalität in Produktion und Verteilung, d.h. Unterwerfung der ökonomischen Entwicklung unter den menschlichen Willen, kann nur durch Volkswirtschaftsplanung erreicht werden, die die Tätigkeit der verschiedenen Wirtschaftszweige koordinieren und die Richtlinien der wirtschaftlichen Entwicklung festlegen muß."⁸³ Die Auswirkungen dieser Richtlinienkompetenz sind aber für die betroffenen Branchen oder Unternehmenseinheiten so gravierend, daß diese Zentralinstanz den Charakter einer Zentralgewalt annimmt.

⁸² Vgl. zur Aktualisierung der Räteidee, Schneider/Kuda (1968), S.58ff

⁸³ Ertl (1968), S.75

Es bleibt festzuhalten, daß die Rätetheorie die Frage, welche Funktionen das "sich selbst verwaltende Gemeinwesen" (Däumig) überhaupt erfüllen sollte, nicht hinreichend geklärt hat, und das die arbeitenden Räteeinrichtungen (Rätekongreß) sich nicht darüber im klaren waren, welche Sprengkraft in dem unvermeidlichen Gegensatz "zwischen bürokratischer Zentralisierung und demokratischer Selbstverwaltung"⁸⁴ verborgen war.

Rückblickend stellt Däumig fest, daß die alte Staatsbürokratie "in ihrem Wesenskern von der großen Umwälzung verschont" blieb, so daß die Staatsmaschine nicht umgestellt werden konnte. Seine Vorstellung von einem erfolgreich funktionierenden Räte-System zeigt deutlich, daß dieses dann keinen Räte-, sondern Staatscharakter gehabt hätte. "Nur eine planmäßig aufgebaute und nach einheitlichen Gesichtspunkten handelnde Räteorganisation, die ihre Ausläufer in jedem Betrieb, in jeder Verwaltungsstelle gehabt hätte, würde das Erstarken der kapitalistischen Reaktion verhindert haben."⁸⁵ Nicht zuletzt das Scheitern der Räte an der Kontinuität des Staatsapparats - unter der "Oberfläche arbeitete der alte Verwaltungsapparat in seiner alten Interessenordnung ungestört weiter" (Jacoby), - läßt erkennen, daß sie die Macht der Staatlichkeit völlig falsch einschätzten.⁸⁶

⁸⁴ Jacoby (1969), S.283

⁸⁵ Däumig (1920), abgedruckt in: Schneider/Kuda (1968), S.71f; vgl. die Analyse des Konzepts des Räte-Systems aus organisationssoziologischer Sicht: Fehlen der "notwendigen Eigenkomplexität" von Räteorganisationen, Naschold (1969), S.28

⁸⁶ Einer der vielen weiteren Faktoren war z.B. der Gegensatz von Räten und Gewerkschaften bzw. Arbeiterparteien, vgl. Albers (1969), S.115ff

Die Einstaltung eines "unstaatlichen" Kontrollorgans wurde durch den Widerstand etablierter administrativer Instanzen auf allen Ebenen blockiert.⁸⁴ Die "Praxis des Rätegedankens scheiterte, weil der bürokratische Geist die demokratisch gesinnte Bürokratie der Sozialdemokratischen Partei und die antidemokratische preußische Staatsbürokratie in der Gegnerschaft gegen ein demokratisches Kontrollorgan und dessen unbürokratische Intervention vereinte."⁸⁵ Bezüglich des Räte-systems in Deutschland nach dem Ersten Weltkrieg kann man sagen, daß es an "speziellen historischen Umständen" gescheitert ist, aber auch an der für die Räteidee allgemein geltenden Tatsache: "Die Räte brüskierten alle überkommenen Institutionen und provozierten eine unter den Verhältnissen von 1918/19 unbezwingliche Koalition."⁸⁶

Ausgehend von unserer These, daß der Gesamtreproduktionsprozeß der Gesellschaft durch das "Selbst"regulierungsprinzip (ökonomische Gesetze, handelnde Gruppen und Institutionen, etc.) und durch den intervenierenden Staat als Organisator des notwendigen Zusammenhangs konstituiert wird, kann gesagt werden, daß die Schaffung eines gesellschaftsumfassenden "unstaatlichen Kontrollorgans" nicht "systemgerecht" war, da es zwischen den zwei Monopolinstitutionen der Kontrolle hätte etabliert werden müssen. "Als ihm (dem Rätekongreß, C.K.) in unauffälliger Weise ... abverlangt wurde, die gesamte politische

84 Vgl. Evers (1977), S.259; Schneider/Kuda (1968), S.22; Däumig (1920), abgedruckt in: ebd., S.74

85 Jacoby (1969), S.281

86 Schneider/Kuda (1968), S.43 (Hervorhebung von mir)

Macht bis zur anderweitigen Regelung dem Rat der Volksbeauftragten, d.h. der zentralen Regierung, zu übertragen, tat er dies einstimmig,... Die mit der gesamten politischen Macht ausgerüstete Regierung schob denn auch den Zentralrat (zur Überwachung des Kabinetts, C.K.) bald beiseite."⁸⁷

*

Wenngleich die Räteidee als eine der Wurzeln der Wirtschaftsdemokratie-Konzepte⁸⁸ bezeichnet werden kann, wird von den gewerkschaftlichen Protagonisten der Wirtschaftsdemokratie der spezifische Räteanspruch zurückgewiesen. Zusammen mit dem Gesetzgeber war man sich einig, "daß die Stellung der Betriebsräte auf sozialem wie auf wirtschaftlichem Gebiet nur eine nachgeordnete sein dürfe, daß die soziale und wirtschaftliche Führung nur durch die kollektive überbetriebliche Vertretung der Arbeiterschaft ausgeübt werden und den Betriebsräten daher nur die Durchführung und Überwachung verbleiben könne."⁸⁹ Die Aufgaben der Betriebsräte sind "rein privatwirtschaftlicher Natur" und eine "vom Betriebe unabhängige Führung der Volkswirtschaft" kann nur durch die Gewerkschaften angestrebt werden.

Parallel zu den Bemühungen der Gewerkschaften, sich die Räte unterzuordnen, verliefen ihre Initiativen, in einer

⁸⁷ Jacoby (1968), S.283f

⁸⁸ Vgl. Kunze (1974), S.1216

⁸⁹ Naphtali (1966), S.173; denn: "'Alle Macht den Räten' richtete sich auch gegen die Gewerkschaften." (R. Seidel), Albers (1969), S.123; SPD und Gewerkschaften nach 1905 als "geistige Gefangene der Lehre von der Wirtschaftsdemokratie" (W. Raymond), Papcke (1969), S.27; Weitere Varianten der Wirtschaftsdemokratie, Kuda (1975), S.253ff

Arbeitsgemeinschaft mit den Unternehmern "wirtschaftliche Angelegenheiten autonom" zu regeln, die den Anschein erwecken mochten, zum Zweck der Blockierung jedes "staatlichen Eingriffs in die Wirtschaft"⁹⁰ unternommen worden zu sein. Die Unterzeichnung des "Stinnes-Legien-Abkommens" bzw. die Gründung der "Zentralarbeitsgemeinschaft" (ZAG) im Jahre 1918 ist dann auch Gegenstand heftiger Kritik⁹¹ gewesen; die ZAG war aber nur ein Zwischenspiel für eine weitreichende Umorientierung der Gewerkschaften auf die Regelung des Konflikts von Arbeit und Kapital durch staatliche Vermittlung.

Bereits 1916 war durch das "Gesetz über den Vaterländischen Hilfsdienst", dessen Maßnahmen zwar fehlschlugen, "zum ersten Mal in der deutschen Wirtschaftsgeschichte die Integration der Gewerkschaften in die offizielle Sozial- und Wirtschaftspolitik"⁹² erfolgt. Mit dem Ausbau der staatlichen Macht ging eine Machtsteigerung der Gewerkschaften einher. Die "Koope-
ration mit dem ehemals bekämpften 'Staat' zahlte sich aus; in steigendem Maße mußte die Arbeiterschaft als mitgestaltende Kraft der deutschen Politik bewertet und anerkannt werden."⁹³

Aus dem Scheitern der ZAG und ihren negativen Erfahrungen zogen die Gewerkschaften den Schluß, daß es nicht möglich war, "ohne Legislative und andere Schutzvorrichtungen wirtschaftliche Angelegenheiten autonom (zu) regeln"⁹⁴; sie schafften

90 Böhme (1968), S.112

91 "Stillhaltepolitik", Papcke (1969), S.28; "Abwiegung der Revolution", Müller/Neusüß (1970), S.8; "Verzicht auf grundlegende Eingriffe", Schneider/Kuda (1968), S.27; zur Legitimationsbeschaffung der Gewerkschaften, Feldman (1975) S.229ff

92 Brüggemeier (1977), S.89

93 Böhme (1968), S.108

94 Feldman (1975), S.251

damit den "Durchbruch in die Sphäre der Wirtschaftspolitik", was in dem "völlig eigenständigen gewerkschaftlichen Konzept" der Wirtschaftsdemokratie seinen Ausdruck fand. Naphtali sieht dann auch in der ZAG als Anerkennung der "Gleichberechtigung der Gewerkschaften" den Ausgangspunkt für deren gesetzmäßige Verankerung im Artikel 165 der Weimarer Reichsverfassung.⁹⁵

Die weitere historische Entwicklung zeigte, daß die Ergebnisse des "industriellen Legalismus" die Machtfrage durch eine verfassungsrechtliche Absicherung des erreichten Besitzstandes nicht lösten. Der Verzicht der Gewerkschaften, "auf die Politik des Staates unmittelbar einzuwirken"⁹⁶ hat das "historische Dilemma verbürgerlichter Gewerkschaften", ihre kampflose Zerschlagung durch das Hitler-Regime, mit heraufbeschworen.

Die Auswirkungen dieser Staatsbezogenheit beschreiben Neumanns Überlegungen zur Gründung der Weimarer Republik im Sinne eines "Gesellschaftsvertrages."⁹⁷ Er versteht den Gedanken des Gesellschaftsvertrages bezüglich des modernen Staates nicht als "bloße Hypothese", vielmehr "steckt darin die Einsicht in eine Hauptbedingung für das Zustandekommen und das Funktionieren dieser Gesellschaft"; und zwar in der Weise, daß mächtige Gruppen sich zulasten der Allgemeinheit einigen. Die zu Beginn der Weimarer Republik geschlossenen Verträge über die ZAG zwischen Unternehmern und Gewerkschaften

95 Von Kritikern als "Totenschein des Rätesystems" (P. Levi), Papcke (1969), S.29; als "Demokratisierung von oben", Schmidt¹(1970), S.64 bezeichnet.

96 Theodor Leipart in einem Brief an Reichskanzler Hitler, nach Schneider/Kuda (1968), S.31; vgl. zum Vorwurf des "Verrats" etc., Skrzypczak (1975); Mommsen (1975)

97 Neumann (1967), S.31ff

und über die Einführung der Betriebsräte und deren Verankerung in der Verfassung zwischen der sozialdemokratischen Partei Berlin und der Reichsregierung sind Bestandteil eines Vertragssystems⁹⁸, das die Fiktion des neutralen Staates kreierte. Dieses "pluralistische System", das "alle Elemente seiner Selbstzerstörung in sich" trug, "steigert in Wahrheit die Macht der Bürokratie, drängt die politische und soziale Bedeutung der gesellschaftlichen Organisationen zurück und stärkt somit alle zum autoritären Staat führenden Tendenzen."⁹⁹

*

98 Zu den anderen Verträgen, vgl. ebd., S.32

99 Ebd., S.33

IV. Kritik nationalökonomischer Theorievarianten zur Analyse des Staatsinterventionismus

1. Staatseingriff und Gleichgewichtstheorie

Wenn es richtig ist, als eine wesentliche Eigenschaft staatlichen Handels seine "Gebrauchswertorientierung" herauszustellen, so ist es unerlässlich, auf die Unzulänglichkeiten der "reinen" Ansätze der Ökonomen einzugehen, da sie die preistheoretisch nicht erfaßbaren Eingriffe ökonomischer und außerökonomischer Mächte in ihren mathematisch-rationalen Modellen ausschalten müssen, um diese in ihrer Rechenhaftigkeit funktionsfähig zu halten. Boulding weist in seiner Kritik des "Mathematizismus" der Wissenschaft von der Ökonomie auf eine ihrer grundlegenden Annahmen hin, die die spezifisch sozialen Eigenschaften¹ der quantifizierten, vermessenen Einheiten dieser Theorie, nämlich den Menschen, völlig außer acht läßt und zur Rettung der Geschlossenheit ihrer Formeln lassen muß. "Eine der befremdlichsten Illusionen der Ökonomen ist eine Doktrin, die als 'Unbefleckte Empfängnis der Indifferenzkurve' bezeichnet werden könnte."²

Die berühmte "Phillips-Kurve", die eine direkte Abhängigkeit von Inflationsrate und Arbeitslosenquote behauptet, ist nach

1 Vgl. fehlenden Realitätsbezug der Theorie der Gleichgewichtspreise, Kaldor (1973), S.81

2 Boulding (1973), S.104

Kaldor ein Beispiel für ökonomische Theoriebildung: "Diese ständig wechselnden Moden sind ein sicheres Zeichen für das 'vorwissenschaftliche' Stadium, in dem jede verrückte Idee Anklang finden kann, weil nichts mit ausreichender Sicherheit bekannt ist, was sie ausschließen könnte."³

Diese und andere ökonomische Theoriefragmente beruhen letztlich auf den Grundannahmen der "Theorie des allgemeinen Gleichgewichts" von Leon Walras⁴ und der Vorstellung eines gesamtgesellschaftlichen Optimums ("Pareto-Optimum"), wonach schließlich ein Zustand der sozialen "Harmonie" erreicht werden müßte. Trotz des angeblichen Fortschritts durch Verfeinerung der Methoden und exzessiver Formalisierung ökonomischer Modelle liegt der Grund für die offensichtliche Diskrepanz zwischen einer sich verkomplizierenden Theorie und ihrer praktischen Nichtanwendbarkeit darin, daß diese "heute wie zur Zeit von Walras von dem Paradigma aus(geht), daß die eigentliche Struktur der Natur das Gleichgewicht sei. Das Gleichgewicht gehört zum A und O der herrschenden Theorie, es ist der erste Satz ihres Glaubensbekenntnisses, sie ist ständig auf der Suche nach ihm und in ihm findet und erkennt sie ihre Welt."⁵

Eine fundamentale Voraussetzung dieser Gleichgewichtsvorstellung ist die stillschweigende Annahme, daß in einem "voll-

3 Kaldor (1973), S.85; zur Kritik der Phillips-Kurve, vgl. Brown (1973), S.30; Robinson (1973), S.43; Mattick (1974), S.150; Dombrowsky (1975), S.219ff; Maass (1974), S.67ff

4 Vgl. Vogt (1973), S.187; zum Beweis der Gleichgewichtseigung durch Walras als "Zirkelschluß", Mattick (1974), S.17f

5 Vogt (1973), S.188

kommenen Wettbewerb" die Preise "unzweideutige Informationen" liefern. Deshalb ist der vollkommene Wettbewerb eine theoretische Unmöglichkeit; denn: "Preise reflektieren die Vergangenheit, nicht die Zukunft, und können nicht die Informationen vermitteln, die für Investitionsentscheidungen erforderlich sind."⁶ Die Beschäftigung mit der Gleichgewichtsökonomie ist erstens ein "Haupthindernis für die Entwicklung der Ökonomie als Wissenschaft" (Kaldor), und zweitens sind die formalen Gedankensysteme von Walras und Pareto nicht brauchbar, "um eine faktisch bestehende Wirtschaft zu analysieren" (Nove). Wissenschaft nach dem Motto: "Ich nehme vollkommenen Wettbewerb an, weil sonst die Mathematik zu schwierig wird."⁷

Da der entscheidende Faktor bei der Analyse ökonomischer Handlungen die "Unsicherheit ist, ist Robinsons Kritik an dieser Art Metaphysik gerechtfertigt. "Die Funktion der ökonomischen Theorie besteht im Gegensatz zur ökonomischen Theologie darin, überprüfbare Hypothesen aufzustellen. Wenn aber eine Hypothese in Begriffen einer Gleichgewichtsposition gefaßt wird, die erreicht werden würde, wenn alle Seiten eine vollkommene Voraussicht hätten, dann braucht sie nicht geprüft zu werden. Wir wissen im voraus, daß sie sich als falsch erweisen wird."⁸

Für unsere Behandlung des Interventionismus gilt der Satz: "Normalität ist eine Fiktion ökonomischer Lehrbücher."⁹ D.h., die einer Interventionismusanalyse zugrundeliegende Normalität

6 Nove (1974), S.63

7 Zitat eines "hervorragenden Ökonomen", ebd., S.76

8 Nach ebd., S.62f

9 Robinson (1973), S.40

ist gerade das nicht-normative Eingriffsverhalten ökonomischer Machtgruppierungen und des Staates.

Denn selbst da, wo neuere Gleichgewichtskonzepte die Möglichkeit der Unregelmäßigkeit der Reproduktion der Produktionsverhältnisse reflektieren, bleibt man im Grunde genommen bei den alten Behauptungen stehen; es werden lediglich mehrere Gleichgewichtspunkte angenommen, die durch staatliche Einwirkung in der Weise beeinflußt werden können, daß ein neuer Gleichgewichtspunkt erreicht wird; - es bleibt also bei der Vorstellung, das bestehende Strukturen ein Gleichgewicht darstellen. Damit entbehrt der Begriff des Gleichgewichts jeden konkreten Inhalts. Während die Vertreter älterer Konzeptionen des Gleichgewichts eingestehen mußten, daß man sich auf dessen automatischen Mechanismus genau unter der Bedingung verlassen konnte, "vorausgesetzt, daß niemand versuchen würde einzugreifen" (Robinson), lassen die neueren den Eingriff von vornherein zu; - nur führt dieser lediglich von einem Gleichgewicht zu einem anderen. Es bleibt somit alles beim alten.

Krelles Versuch, den Einfluß von Macht auf die Verteilung "vom Standpunkt der Gleichgewichtstheorie"¹⁰ aus zu untersuchen, beweist unsere Behauptung auf mehreren Stufen seiner Durchführung. Die Möglichkeit der Veränderung der Anteile einzelner Haushalte an der gesamten zu verteilenden Masse wird gleichgewichtstheoretisch so festgestellt: "Der Übergang von einem Gleichgewichtspunkt zu einem anderen, etwa mit günstigerer Verteilung für die Arbeitnehmer, ist aber in der Regel schwierig: Ein realistischer Gleichgewichtspunkt wird

¹⁰ Krelle (1974), S.77ff

ja stabil sein. Hier hat die Macht, und zwar soziale wie politische Macht, einen Angriffspunkt, sogar ohne daß die ökonomischen Daten und die ökonomischen Gesetze geändert werden."¹¹ Wenngleich Krelle im Verlauf seiner Studie bemerkt, daß diese Verteilungstheorien "nicht zu ernst zu nehmen" seien und die "Grenzen ihrer Aussagefähigkeit" aufgrund ihrer nur einseitigen Behandlung des Verteilungsphänomens berücksichtigt werden müßten, ergibt diese Gleichgewichtsanalyse, daß das bestehende Gleichgewicht in der Verteilung tatsächlich ein solches ist. "Die wirkliche Hoffnung für die Verbesserung der Lage der Lohnbezieher liegt in einem Wachstum des gesamten realen Sozialprodukts Weitere, wenn auch relativ geringere Verbesserungen des Verteilungssatzes sind langfristig wohl noch möglich und sicher zu erstreben. Sie bringen aber, wie man sieht, nicht viel und sind sicher kein Wachstumsopfer in irgendwelchem wesentlichen Umfang wert."¹²

Für Robinson steht damit fest: "Kurz gesagt, wir haben keine Distributionstheorie."¹³

Das Problem der nicht-gleichgewichtigen "Verteilung" bezeichnet ein strukturelles Defizit, denn es ist nicht zu leugnen, "daß das Nicht-zur-Verteilung-gelangen produzierter und die Nichtproduktion produzierbarer Güter das tieferliegende Krankheitssymptom der freien kapitalistischen Unternehmerwirtschaft ist, als ihr Unvermögen, von sich aus

¹¹ Ebd., S.98

¹² Ebd., S.112

¹³ Robinson (1973), S.54

einigermaßen gerecht zu verteilen."¹⁴ Aus diesen Überlegungen heraus resultiert Marbachs Postulat der "Zwangsläufigkeit der Intervention", denn das Gleichgewicht zwischen Produktion und Verteilung stellt sich in einer Unternehmerwirtschaft "nur im Modell der Theoretiker, nicht aber in der Wirklichkeit" automatisch ein.

Selbst wenn der Bereich der Verteilung isoliert betrachtet wird, erweist sich das Gleichgewichtsdenken als unbrauchbar zur Analyse bestehender interventionsbedürftiger Ungleichgewichte; es hat die Wirkung einer Denkschablone, die die gegebene Statik der Strukturen reproduziert. Betrachtet man sinnvollerweise die Distributionssektorverhältnisse in Abhängigkeit vom Produktionssektor und der Wirkung staatlicher Eingriffe z.B. in Form von "Transferzahlungen", dann ist der recht prekäre Charakter der gleichgewichtigen Analysemethode offensichtlich. Sogar Briefs kann sich der Stichhaltigkeit der Ablehnung des theoretischen Gleichgewichts, "ein schlüpfriger Aal" (Robinson), nicht entziehen.¹⁵

Auch auf dem ureigenen Terrain der Gleichgewichtsökonomie, bei der Betrachtung "reiner" wirtschaftlicher Relationen steht ihre Grundannahme, daß sich bei jedem wirtschaftlichen Handeln ein "Maximumproblem" ergibt, im Widerspruch zur wirklichen Entscheidungsfindung der Subjekte. "Das (Aus-)handeln der Preise, C.X.) ist also der Kontrast zur Theorie des allgemeinen Gleichgewichts, für die es keine Macht gibt,

¹⁴ Marbach (1950), S.100

¹⁵ Vgl. Briefs (1973), S.240

keine Ausbeutung, keine Diskriminierung und dergleichen mehr. Es ist übrigens höchst langweilig, daß die Unternehmen nichts anderes tun müssen, als festzustellen, wo die Grenzkosten liegen und wo der Grenzgewinn ist. Das schauen sie nach und vergleichen die beiden, und dort ist ihr Preis. Ich möchte wissen, wo in aller Welt das passiert."¹⁶ sieht man sich eine wichtige Verhaltensweise, Kooperation, der am Wirtschaftsprozeß Beteiligten etwas genauer an, so stellt man fest, daß sie keineswegs eine Ausnahme, sondern die Regel arbeitsteiliger Produktion ist. Dieses von Morgenstern in seiner spieltheoretischen Terminologie als "wesentliches Spiel" apostrophierte Verhalten nimmt die ökonomische Theorie nicht zur Kenntnis. "Dabei starrt einem die Kooperation ins Gesicht, wenn man sich die Wirtschaft oder die Politik anschaut. Es ist daher nicht zu begreifen, wieso die Theorie des allgemeinen Gleichgewichts eine solche überragende Rolle gewonnen hat. Natürlich - aber vielleicht sollte ich es nicht sagen -, sie ist halt einfach."¹⁷

Die Gruppentheorie, die die wirtschaftlichen und politischen Gruppen als Grundelement der Gesellschaft im Sinne eines Kampfes um Gruppeninteressen betrachtet, greift in diesem Zusammenhang die Schlußfolgerung der Gleichgewichtstheorie in Verbindung mit Aussagen der Grenznutzentheorie an, wonach die Leistung des einzelnen zum Gesamtergebnis gerade in dem Maße belohnt wird, wie sein tatsächlicher Beitrag "objektiv" gleichgewichtig bemessen werden müßte.¹⁸ Hier trugen nach

¹⁶ Morgenstern (1974), S.393

¹⁷ Ebd., S.396

¹⁸ Vgl. Robinson (1973), S.54

Latham der Gruppenbegriff und die Erforschung der Interessengruppen "viel zur Korrektur der Vorstellung bei, daß irgendein objektives Gesetz ohne Ansehen der Person irgendwie jeden Geldbeutel bis genau zu dem Höchstbetrag fülle, den der Beitrag rechtfertige, welchen der einzelne zu der Gesamtsumme der Güter und Dienstleistungen der Gesellschaft beisteuert."¹⁹

Aus der systemtheoretisch-kybernetischen Sicht ist bereits die Annahme eines stabil-dynamischen Gleichgewichts als logische Konstruktion eine Unmöglichkeit, da sie wesentliche Eigenschaften des Systemverhaltens nicht beachtet. So ist die Theorie eines allgemeinen Gleichgewichts prinzipiell nicht mit der Vorstellung des Bestandserhaltungsinteresses von Systemen durch Neuordnung und Adaption von Elementen und ihrer Lernfähigkeit kompatibel, da diese jeden gleichgewichtigen Zustand ausschließen. Gleichgewichtstheorien "sind nur schwer vereinbar mit einem Phänomen, wie es das sogenannte 'Einschwingverhalten' darstellt, das heißt sie können keine Voraus-sagen über die Folgen unmittelbarer Veränderung innerhalb des Systems oder seiner Umgebung, also etwa für das plötzliche Einsetzen oder Aufhören eines bestimmten Vorgangs, liefern. Überhaupt gibt es in der Welt der Gleichgewichtstheoretiker kein Wachstum, keine Evolution, keine plötzlichen Veränderungen und keine zuverlässigen Voraussagen über die Folgen lang anhaltender 'Friktion'."²⁰

Der ausgeprägte Leerformelcharakter der Gleichgewichtsargumentation ist unübersehbar, wenn bei der Betrachtung der "Deutschen Geld- und Währungspolitik im Spannungsfeld zwischen

19 Nach Olson (1968), S.115; zur Kritik des "nutzenmaximierenden Individuums", Frank (1976), S.142f;

20 Deutsch (1969), S.143

innerem und äußerem Gleichgewicht 1948 - 1975"²¹ die Ungleichgewichtigkeit der inneren und äußeren Entwicklung der Gegenwart der Abhandlung ist. Die Darstellung des "Konflikts zwischen innerem und äußerem Gleichgewicht in dieser Periode" ist gekennzeichnet durch die "extreme Überschußposition der Bundesrepublik" (bei anfänglich extremer Defizitposition und lang anhaltender Unterbeschäftigung, vulgo: Arbeitslosigkeit), die ein "fundamentales Ungleichgewicht im Sinne des IWF-Abkommens" bezüglich der Zahlungsbilanz produziert, wodurch sich die Bundesrepublik in einem "echten Dilemma" befindet. Die permanenten "Zahlungsbilanz-Spannungen", etliche DM-Krisen, resp. Spekulationswellen, die Kämpfe um Aufwertungsbeschlüsse und gegen die "importierte Inflation" mit den entsprechenden Restriktions- und dirigistischen Abwehrmaßnahmen, die durch Rezessions- bzw. Krisenphasen verstärkt wurden, führen schließlich doch zu der Feststellung, daß die "sehr tief gehende und hartnäckige Natur des außenwirtschaftlichen Ungleichgewichts der Bundesrepublik ... nicht sofort erkannt werden"²² konnte. Das Paradigma des Gleichgewichts bleibt unangetastet. Die Schilderung von fast dreißig Jahren Geld- und Währungspolitik, (die ja bekanntlich einen direkten Bezug zur übrigen Wirtschaftspolitik aufweist), erweckt den Eindruck, daß mit dem Begriff des Gleichgewichts jene Phasen relativer Ruhe gemeint sind, in denen die ungleichgewichtigen Verhältnisse nicht so kraß zutage treten, daß auf den Eingriff staatlich-politischer (oder quasi-staatlicher, Bundesbank)

21 Emminger (1976), S.485ff

22 Ebd., S.549

"sichtbarer Hände" nicht länger verzichtet werden kann.

Da aber auch der Zustand des Wirtschaftssystems vor der korrigierenden Intervention nicht als jener harmonische beschrieben werden kann, in dem die "invisible hand" alles zum besten ordnet, sondern im nationalen und internationalen Rahmen durch politische Macht geprägt ist, mag auch der Hinweis auf die angebliche Notwendigkeit der Gleichgewichtsannahme als Ausgangspunkt für jede ökonomische Theorie nicht überzeugen.²³ Denn die wesentlichsten Punkte, an denen die heutigen Volkswirtschaften nicht mit dem statischen Ideal übereinstimmen, und an denen das "Nichteinmischungsargument" fragwürdig wird, sind nach Küng die Fiktion der uneingeschränkten Produktionsmittelbeweglichkeit, die Tatsache, daß das Gesetz vom Grenzproduktivitätsgefälle bloß als Tendenz begriffen werden könne und die Aussagen über das Kostengesetz, das Substitutionsprinzip, den Ausgleich der Grenzerträge und der Grenznutzenausgleich, die in ihrer Form als reine "Gesetzmäßigkeiten der statischen Wirtschaft zu bloßen Wahrscheinlichkeiten und Tendenzen"²⁴ gedämpft würden. Es bleibt also ein "ercklecklicher Raum für 'volkswirtschaftlich rationale' Staatseingriffe" und die Erkenntnis, daß "ein Gleichgewichtszustand überhaupt nie verwirklicht worden ist und nie zu verwirklichen sein wird. Dem steht nämlich prinzipiell das Zeitmoment entgegen."²⁵

Das Zeitmoment ist sicherlich das größte Problem der Gleichgewichtstheorie: Sie kann einen gegebenen Zustand als gleichgewichtig hinstellen, wenn nicht gerade ein effektiver Zu-

23 Vgl. Küng (1941), S.40

24 Ebd., S.50.

25 Ebd., S.51

sammenbruch stattfindet. Bei gleichgewichtstheoretischen Wachstumsmodellen gelingt die Überspielung des Zeitfaktors nicht mehr, selbst wenn sie "sehr sophistiziert" sind; sie gleichen sich darin, "daß sie ahistorisch sind, ohne Institutionen, ohne Menschen, auf einem Abstraktionsniveau, das sie bestenfalls zu intellektuellen Übungen macht."²⁶ Da diese Modelle die Essenz des Wachstumsprozesses, die Strukturveränderungen, schlicht ausblenden, ist die Wachstumsproblematik mit gleichgewichtstheoretischen Ansätzen nicht adäquat zu erfassen. In unserem Jahrhundert scheint Wachstum in erhöhtem Maß auf aktiven Regierungsinterventionen zu beruhen."²⁷

2. Die Theorie des sozialökonomischen Optimums ("Pareto-Optimum") - Ökonomische Theorie und wirtschaftspolitische Realität

Die auf den von Pareto entwickelten Wettbewerbsrelationen beruhende "Neue Wohlfahrtsökonomik" versucht, mit der Formulierung des sozialökonomischen Optimums in einer theoretischen Konstruktion den Idealzustand optimaler Güter- und Leistungsverorgung verbunden mit einer optimalen Einkommensverteilung für eine gegebene Volkswirtschaft anzugeben.²⁸

²⁶ Nove (1974), S.66

²⁷ Kaldor (1973), S.101 (Hervorhebung von mir)

²⁸ Vgl. Widmaier (1976), S.144

Die Klassifikation jener unzähligen Voraussetzungen,²⁹ die nötig sind, um die Vorstellung eines Optimums entwickeln zu können, zeigt überdeutlich, wie fern die ökonomische Theorie der in dieser Arbeit behandelten Problematik des symbiotischen Verhältnisses von ökonomischer Gesetzmäßigkeit und staatlicher Einflußnahme ist, obwohl sie letzterer im Rahmen ihrer ökonomistischen Sicht gerne Handlungsanweisungen erteilt.

Die Erreichung des sogenannten paretooptimalen Zustandes, der sich als "totales Marktgleichgewicht bei vollkommener Dezentralisation der Entscheidungseinheiten" darbietet, bedeutet "normativ" betrachtet "(i) Sicherung eines Höchstmaßes individueller Entscheidungsfreiheit, (ii) Nutzung der natürlichen Leistungsanreize unter Verzicht auf staatliche Kontroll- und Zwangsmaßnahmen und (iii) ein Minimum notwendiger Information, da die Wirtschaftssubjekte lediglich(!) die jeweiligen Preisrelationen aller(!) Güter kennen müssen, damit sich durch tâtonnement ein Gleichgewicht einspielt."³⁰

Daß sich dann alle Marginalbedingungen automatisch erfüllen, ist nach Kantzenbach für die Wettbewerbspolitik "relevant" - in Wahrheit aber trivial. Nach der Diskussion zusätzlicher "Totalbedingungen", die ebenfalls erfüllt sein müssen, um das sozialökonomische Optimum zu erreichen,³¹ stellt er resümierend fest, die "Aussagefähigkeit (dieser Theorie, C.K.) zur Beurteilung wirtschaftspolitischer Probleme

²⁹ Vgl. Weber (1970), S.185ff und Kantzenbach (1967), S.25; die Aufgabe, den Zustand maximalen wirtschaftlichen Wohlstands zu definieren, ist nach Kantzenbach "nicht lösbar", ebd., S.23f; so wird die "Krise der herrschenden Wirtschaftstheorie" auf diesem Gebiet nicht überwunden, vgl. Frank (1976), S.69ff

³⁰ Weber (1970), S.187 (Hervorhebung von mir)

³¹ Dadurch wird die geringe Aussagekraft der Marginalanalyse deutlich, vgl. Kantzenbach (1967), S.86ff

innerhalb moderner Industriegewirtschaften ist jedoch sehr gering." ³² Die selektive Wahrnehmung wirtschaftspolitischer Realität mittels des sozialökonomischen Optimums kritisiert Boulding durch die Feststellung, daß in diesem System "Mißgunst" und "Wohlwollen" fehlen und als allein ausschlaggebend der "Egoismus" ³³ angenommen wird. In dieselbe Richtung zielt Nove mit seiner Bemerkung, daß eine Unverträglichkeit zwischen dem sozialökonomischen Optimum, welches lediglich die Besserstellung einzelner im ökonomischen und sozialen Wandel unterstellt, und den Implikationen einer Wettbewerbswirtschaft sei. "Das Walras-Pareto-System und der Wettbewerb sind einander ausschließende Kategorien. Dieses System geht nämlich von Vollbeschäftigung aller Produktionsfaktoren aus und definiert ein Optimum als eine Situation, in der niemand bessergestellt werden kann, ohne einen anderen schlechter zu stellen. Aber Wettbewerb muß ungenutzte Kapazität bedeuten - wie sonst kann man miteinander konkurrieren? Es muß auch bedeuten, daß ein Konkurrent schlechter abschneidet, wenn ein anderer erfolgreich ist. Fast jeder technische Fortschritt stellt irgendjemanden schlechter." ³⁴

Man kann sich bezüglich der Beurteilung des Pareto-Optimums als typischem Beispiel für den Stellenwert herrschender Wirtschaftstheorie im Kontext ihrer "Politikberatungsfunktion" dem Verdikt von Morgenstern anschließen, wonach es "viel zu

³² Ebd., S.28; zur Kritik der Grenznutzentheorie, Lehmann (1968); Mattick (1974), S.135f; Arndt (1974), S.148ff

³³ Boulding (1973), S.112

³⁴ Nove (1974), S.63.

trivial gegenüber der Realität" ist. Ginge es nach dieser im Grunde "alten Idee", so wäre "alles nur ein Maximumproblem. So ist die Welt aber nicht."³⁵ So ist sie tatsächlich nicht; was auch erkannt werden kann, sobald als Norm nicht das gegenseitige "Nicht-Dominieren" gesetzt wird. Die Anwesenheit von Macht, speziell der politischen mit ihren "paraökonomischen" Auswirkungen, läßt sich auf diese Weise theoretisch integrieren.

Die "Theorie des Zweitbesten" reflektiert diesen Sachverhalt und versucht durch Ergänzung der Annahmen des pareto-optimalen Konkurrenzgleichgewichts (= "Erst-Bestes") eine realitätsnähere Beschreibung der Wirtschaftsabläufe zu erstellen. Die Berücksichtigung von "environmental constraints" (Bhagwati), die auch solche Marktunvollkommenheiten, die durch Staatseinmischung hervorgerufen werden, beinhaltet, scheint eine Öffnung des Modellplatonismus herrschender Wirtschaftstheorie hin zu Wirtschaftspraxis des "gemischten Systems" zu sein. Aber Weber, der eine Falluntersuchung anhand der Möglichkeiten einer finanzpolitischen Korrektur externer Produktionseffekte durchführt, hält als Ergebnis fest, "daß es praktisch sehr schwierig, wenn nicht unmöglich ist, eine 'optimale zweit-beste' Lösung zu finden."³⁶

35 Morgenstern (1974), S.398

36 Weber (1970), S.189; vgl. zu den Versuchen, kollektive Entscheidungen durch das "schwache Pareto-Prinzip" einzubeziehen, Widmaier (1976), S.176; Frank (1976), S.144

3. Der Begriff des "vollkommenen Wettbewerbs" und die Anerkennung des Staatsinterventionismus in der Wettbewerbstheorie durch E. Kantzenbach

Das weitere Scheitern der Versuche, die vom Staat oder wirtschaftlichen Machtgruppen verursachten Störungen der Marktvollkommenheit aus Marktgesetzmäßigkeiten abzuleiten, ist so lange vorprogrammiert, wie die Grundannahme der ökonomischen Theorie, "die Logik der gesellschaftlichen Entwicklung sei Harmonie und Gleichgewicht", beibehalten wird und die "Suche nach diesem Gleichgewicht"³⁷ methodische Pflichtübung ist. Ihre Weiterentwicklung besteht dann lediglich in der Erkenntnis von "Dilemma-Problemen", wie sie zwischen ihren normativen Implikationen zwangsläufig auftreten müssen. Ein solches Dilemma-Problem, wie es zwischen "steigenden Skalenerträgen" in kostengünstig produzierenden Großunternehmen und der von diesen verursachten partiellen Ausschaltung des Wettbewerbs vorliegt, wird zwar ausgiebig über Jahrzehnte hinweg diskutiert³⁸, aber ohne den Charakter des Begriffs des idealtypisch gedachten "atomistischen Wettbewerbs" als reiner Worthülse, die bei jedem konkreten Inhalt zu erkennen ist, zu erkennen. Eine wie auch immer geartete Vorstellung von Wettbewerb bleibt erhalten, obwohl die korrigierenden Adjektive neuer Wettbewerbskonzeptionen seine faktische Nichtwirksamkeit in vielen Bereichen der Wirtschaft andeuten. Robinson hat diesen Tatbestand treffend zusammengefaßt. "Aufgrund der drei genannten

³⁷ Vogt (1973), S.203

³⁸ Vgl. zum Dilemma-Problem, Herdzina (1975), S.15ff

Tendenzen - der Tendenz des Wettbewerbs, die Märkte durch Produktdifferenzierung unvollkommen zu machen, der Tendenz zu oligopolitischen Marktstrukturen, sofern Größenvorteile existieren, und der Tendenz, daß Überschußkapazitäten zu geheimen Marktabreden verleiten - verbleiben nur geringe Spielräume, in denen sich der Wettbewerb normalerweise durchsetzt. Alle drei Tendenzen sind tief in der Struktur des Wettbewerbssystems verwurzelt. Es erscheint daher sehr fraglich, ob es gerechtfertigt ist, den Wettbewerb als einen normalen Gleichgewichtszustand ökonomischer Tatbestände zu behandeln."³⁹

Diese kritische Einschätzung wird aber keinesfalls in den Kreisen der Wettbewerbstheoretiker geteilt. Im Gegenteil, die Tatsache, daß das Wettbewerbskonzept der "vollständigen Konkurrenz",⁴⁰ welches den Wettbewerb in "idealer" Form vorführt, zeitweilig von Theorien eines eingeschränkten Wettbewerbs verdrängt wurde, jedoch in jüngster Zeit wieder zum "Standardmodell der Analyse" geworden ist, wird nicht als Niedergang der Wettbewerbstheorie gewertet, sondern: "Die Vitalität des Konzeptes wird deutlich durch diesen Triumph."⁴¹

Diese Aussage ist angesichts der logischen Unmöglichkeit des "vollständigen Wettbewerbs", wie sie von Hayek aufdeckte, sehr erstaunlich. Denn vollständiger Wettbewerb bedeutet "in der Tat das Fehlen aller wettbewerbsmäßigen Aktivitäten",⁴²

39 Robinson (1975), S.116

40 Die freie/vollkommene Konkurrenz als "reine Abstraktion", Marbach (1950), S.82; zur Cournotschen Interpretation, McNulty (1975), S.58f; Stigler (1975), S.34f; Arndt (1974), S.137ff

41 Stigler (1975), S.49

42 McNulty (1975), S.59

da der Zustand des vollständigen Wettbewerbs erst durch den Prozeß des Wettbewerbs geschaffen werden könnte.

In einer groben Zusammenfassung kann die "nunmehr 200 Jahre alte Wettbewerbstheorie" in ihrer Entwicklungsgeschichte als das Nach- und Nebeneinander einer "zeitweiligen Verlagerung der Fragestellung auf engere, preistheoretische Zusammenhänge" und eine Erweiterung des Theoriekomplexes Wettbewerb bzw. der Ausarbeitung einer allgemeinen Theorie der Marktentwicklung, ergänzt durch die Diskussion des Dilemma-Problems, beschrieben werden.⁴³ Die "preistheoretische Verengung" der Wettbewerbsproblematik ist symptomatisch für die ökonomische Theoriebildung und ihre spezifische Betriebsblindheit. So ist sie nicht in der Lage, die sie umgebende hermetische und von der wirtschaftspolitischen Wirklichkeit separierende Abriegelung zu durchbrechen. "Es ist bei der verhängnisvollen Trennung in einen ökonomischen Kernprozeß der Preisbildung auf Märkten aller Art und den 'Datenkranz' der Ausgangslage (Rechtsordnung, Vermögensverteilung, individuelle und soziale Verbrauchsstruktur, Zielvorstellungen etc.) geblieben. Der Datenkranz wird mehr oder weniger als gegeben betrachtet; bestenfalls läßt man exogene Änderungen auftreten, deren Folgen man dann an dem gut entwickelten Marktmodell weiterverfolgt."⁴⁴

Es ist zu bezweifeln, ob diese Wettbewerbstheorie jemals in der Lage ist, die realen Verhältnisse angemessen zu betrachten; denn die in jüngerer Zeit vollzogene Abkehr von den

43 Vgl. Herdzina (1975)

44 Rothschild (1974), S.1099f

starren Implikationen der Preistheorie hin zur Wettbewerbstheorie, wie sie in einer Orientierung der Oligopoltheorie an Marktmöglichkeiten statt an Marktformen zum Ausdruck kommen soll, wird als "bahnbrechender Ansatz" gefeiert, der die "Fülle von Möglichkeiten wettbewerblicher Beteiligung"⁴⁶ reflektiere. Die Ausschaltung des Wettbewerbs im Oligopol geht in seiner Wiederentdeckung unter.

*

Kantzenbach als Vertreter der "Neuen Wettbewerbspolitik" will sich zwar auf die "ausschließlich wirtschaftliche Orientierung des Wettbewerbs" beschränken, da die "Zwangsläufigkeit ihrer gesellschaftspolitischen Auswirkungen" nicht eindeutig nachweisbar sei, jedoch ist sein Modell des funktionierenden (oligopolistisch dominierten) Wettbewerbs die theoretische Fassung der praktizierten Wettbewerbspolitik in der Bundesrepublik. Wettbewerbstheoretisch ist es wohl richtig, den (Kurz-)Schluß von der "Marktstruktur auf die Marktergebnisse" nicht zuzulassen, jedoch besteht die Gefahr, "daß unter dem Deckmantel des Konzepts eines 'funktionsfähigen' Wettbewerbs eine Situation angestrebt wird, in der bestimmte Effizienzziele wie Wachstum und Fortschritt zwar realisiert werden, in der das Ziel der Handlungs- und Wahlfreiheit aber durch Marktmacht eingeschränkt ist."⁴⁷

Unter diesem Gesichtspunkt ist die Ablehnung einer gleichgewichtigen Wettbewerbstheorie durch Kantzenbach, der Wett-

45 zur Kritik des neoklassischen Preismodells, Galbraith (1976), S.105ff; Schmalenbach (1949), S.55ff

46 Kaufer (1975), S.328; vgl. Heuß (1975), S.324

47 Herdzina (1975), S.22

bewerb als "etwas Evolutionarisches und Ungleichgewichtiges" versteht, zu überprüfen, da die ihm die Formulierung einer harmonischen Oligopol/Monopol-Wettbewerbstheorie ermöglicht. "Der 'funktionierende Wettbewerb' wird als evolutionarisches Gleichgewicht zwischen individualisierenden und generalisierenden Wettbewerbsströmen interpretiert. Die monopolisierenden Wettbewerbsströme sind die Folge von innovatorischen Leistungsvorsprüngen einzelner Unternehmer, die kurzfristig zu monopolistischen Situationen und dynamischen Unternehmerrönnen führen. Durch die Konkurrenz der übrigen Marktteilnehmer wird der Leistungsvorsprung und mit ihm die Monopolsituation schnell wieder abgebaut. Dem individualisierenden Wettbewerbsstrom folgt so automatisch ein generalisierender, der zu einer gleichmäßigen Verteilung der wirtschaftlichen Gewichte zurückführt."⁴⁸ Sein Modell der "optimalen Wettbewerbsintensität" ordnet den Trend zur Verstärkung fühlbarer oligopolistischer Interdependenz nicht als Störung des Wettbewerbs, sondern als Steigerung seiner dynamischen Funktionsfähigkeit ein. Bei Erfüllung von fünf gesamtwirtschaftlichen Wettbewerbsfunktionen⁴⁹ ist ein beschränktes Maß an Marktunvollkommenheiten sinnvoll und wünschenswert, da die optimale Wettbewerbsintensität "in der Regel im Bereich weiterer Oligopole mit mäßiger Produktdifferenzierung zu finden sein"⁵⁰ wird.

Die Hauptaufgabe der Wettbewerbspolitik soll nun die Einflußnahme auf die fünf Wettbewerbsfunktionen sein, da dadurch

⁴⁸ Kantzenbach (1967), S.35

⁴⁹ Vgl., ebd., S.16ff

⁵⁰ Ebd., S.49

dem "wirtschaftlichen Wohlstand der Gesamtbevölkerung" durch die "Steigerung der Arbeitsproduktivität" als wesentlicher Komponente des Wohlstandsbegriffs am besten gedient sei. Die Optimierung dieses Programms gelingt bekanntlich vorzugsweise in weiten Oligopolen, so daß "das Schwergewicht wettbewerbspolitischer Maßnahmen auf der zweitbesten Lösung, der K o n t r o l l e u n d B e e i n f l u s s u n g d e r W e t t b e w e r b s b e s c h r ä n k u n g bei unveränderter Marktform"⁵¹ liegt. - Die Möglichkeiten der Veränderung der Marktformen sind "eng begrenzt"! Staatliche Rahmenplanung soll demnach nur begrenzte Möglichkeiten haben. Andererseits muß da, wo die Produktionsstrukturen selbst eine beschränkte Funktionsfähigkeit nicht mehr zulassen und eine Veränderung der Struktur aus Produktivitätsgründen ausgeschlossen ist, eine "bewußte politische Entscheidung"⁵² getroffen werden.

Kantzenbachs Vorstellungen von einer aktiven Planung werden treffender durch die Kritik Hoppmanns gekennzeichnet, der seinen eigenen Ansatz einer "freiheitsbezogenen, rationalen Wettbewerbspolitik" dem "Konzept einer konstruktivistischen, interventionistischen Wettbewerbspolitik"⁵³ entgegenstellt. In seiner Antwort auf die Vorwürfe Hoppmanns stellt Kantzenbach schließlich die eindeutig interventionistische Stoßrichtung seiner Argumentation heraus. "Die Interpretation des Wettbewerbs als 'apparatives Zweckgefüge' und 'staatliche Einrichtung', ..., halte ich für die einzig sinnvolle. Der

51 Ebd., S.141; er lehnt die staatliche Förderung von "Gegenmarktmacht" ab; positiv, Arndt (1974), S.65

52 Kantzenbach (1967), S.161

53 Hoppmann (1978), S.293 (Hervorhebung von mir); zu Hoppmanns Ontologisierung der Wettbewerbsfreiheit (Kantzenbach), vgl. Rotter (1974), S.71f

Wettbewerb ist eine gesellschaftspolitische Institution wie andere gesamtwirtschaftliche Kalkulations- und Kontrollmechanismen."⁵⁴

Kantzenbachs Bestimmung des Wettbewerbs als staatliche Einrichtung beruht auf dem von uns oben bereits als Schlüsselsatz interventionistischer Programmatik apostrophierten Satz von Karl Schiller: "Wettbewerb soweit wie möglich, Planung soweit wie nötig", der bereits 1967 Kantzenbachs Ausgangspunkt war.⁵⁵ Es ist anzunehmen, daß staatliche Instanzen eine Institutionalisierung dieses interventionistischen Programms verfolgten; daß es also falsch wäre, diesem "Schiller-Wort ... allzu vordergründige Alibi-Funktion zuzumessen."⁵⁶

Das Scheitern einer bewußten Etablierung von Eingriffsrechten im Bereich der Konzentrations- und Wettbewerbspolitik durch "Selbstparalyse des politisch-administrativen Systems" aufgrund eines widersprüchlichen Verhaltens des Staates z.B. gegenüber der staatlichen Konzentrationsförderung und der Fusionskontrolle⁵⁷ bedeutet keinesfalls das Nichtvorhandensein von staatlicher Einmischung; - diese hat lediglich den Charakter weitgehend reaktiver Einflußnahme, also die typische Form des Interventionismus. Der Interventionismus wendet sich nicht gegen "gesamtwirtschaftliche Notwendigkeiten."

Aus dieser Sicht beschrieb Künig das Konzept der optimalen Wettbewerbsintensität bereits 1941. Er hielt 1. Angebotsmonopole aus "volkswirtschaftlichen Aspekten" für unverzicht-

54 Kantzenbach (1978), S.303

55 Vgl. ebd., S.306ff und Kantzenbach (1967), S.12

56 Grottian (1974), S.243

57 Vgl. Kapitel VIII; vgl. die Einschätzung dieser Theorie als Legitimation für eine Politik der Zentralisation, Hufschmid (1969), S.128ff

bar; 2. im Zeitalter der Großtechnik die Selbsteinrichtung von "sog. 'monopolistischer Konkurrenz' unter nur wenigen Anbietern" bei optimaler Betriebsgröße für denkbar; und 3. eine "Beschränkung der ungehemmten Konkurrenz" in ihrer Auswirkung auf das Sozialprodukt für günstig. Diese Entwicklungstendenzen werden "natürlich" durch eine "monopolfreundige Wirtschaftspolitik" gefördert.⁵⁸

4. Die traditionelle Fragestellung: "Macht oder ökonomisches Gesetz"⁵⁹ - und die "Neue Politische Ökonomie"

Eigentlich müßte die ökonomische Theorie die politisch orientierte Einflußnahme gesellschaftlicher Instanzen berücksichtigen, seitdem durch die "Keynessche Revolution" die Investition und die Manipulation der Investitionsnachfrage die Hauptrolle bei der Beurteilung der Wirtschaftspolitik spielen, wodurch die Anerkennung der permanenten Staatseinkommensmischung als elementarem Bestandteil des "ökonomischen" Denkens unumgänglich wurde. Zumindest müßten einige überfällige Theoriefragmente aufgegeben werden, da die bisherige totale Verkehrung der Konsumtions- und Produktionswirklichkeit durch die "Ableitung des Gleichgewichtseinkommens aus autonomen Investitionen in der Multiplikatortheorie"⁶⁰ evident ist. Doch diese Hoffnung täuscht.

⁵⁸ Vgl. Künig (1941), S.126ff

⁵⁹ Vgl. Böhm-Bawerk (1975)

⁶⁰ Vogt (1973), S.198; vgl. kritisch zur Multiplikatortheorie, Ronge/Schmieg (1973), S.223ff; Mattick (1971), S.127f; zu ihrer Anwendung, Baran/Sweezy (1973), S.142ff; kritisch dazu, Cogoy (1973), S.170ff

Bei der Untersuchung "nicht-marktwirtschaftlicher Allokationsmechanismen", d.h. politischer marktkomplementärer bzw. -substituierender Entscheidungsfindung, wird wiederum das individuelle Nutzenkonzept und die darauf basierende Annahme eigennutzenmaximierender Zweckrationalität als "Triebfeder jeder politischen Entscheidung" verwendet, obwohl diese Grundfigur bereits im Bereich des Marktes "zunehmender Skepsis" begegnet. Es ist dann verständlich, daß die Übernahme dieser Vorstellungen für eine Analyse des staatlichen Bereichs bzw. politischer Abstimmungsprozesse Hansmeyer "naiv" anmutet.⁶¹

Aber wie ist der Faktor der "sozialen Kategorien" nun tatsächlich zu bewerten?

Für Böhm-Bawerk sind nur die Fragen, "wie viel Einfluß sie ausüben", und "welchen durch Machtmittel erzwungenen Verteilungssätzen D a u e r beschieden sein kann",⁶² interessant. Seine Untersuchung kommt einerseits zu dem Ergebnis, daß eine Erhöhung des Anteils der Arbeit auf Kosten des Anteils des Kapitals nicht von Dauer sein kann, andererseits glaubt er an eine "tiefgreifende Wirksamkeit des Machteinflusses." Damit ist das Dilemma auch der Nachfolgediskussion benannt, das darin besteht, daß zwar keine Naturgesetzlichkeit angenommen werden soll, aber dennoch die Wirksamkeit eines automatischen Ausgleichs zum "Gleichgewicht" hin behauptet wird. Böhm-Bawerk findet einen scheinbaren Ausweg in der Übernahme der Trennung der "funktionellen" von der "personellen" Verteilung. Während die funktionelle Verteilung der Entlohnung der Produktionsfaktoren nicht durch "künstliche Machtdiktate" verändert werden könnte, sei der Spielraum für die Eingriffe in die

61 Hansmeyer (1974), S.1295

62 Böhm-Bawerk (1975), S.38

personelle Verteilung durch "keinerlei zeitliche Grenzen"⁶³ eingeschränkt. Diese von Böhm-Bawerk als Ei des Columbus ausgegebene Lösung ist in Wirklichkeit eine rein fiktive, da der funktionellen immer eine "angemessene" personelle Verteilung entspricht.

In der Diskussion um "Macht oder ökonomisches Gesetz" ist ein "bemerkenswerter Mangel an Überlegungen zum Thema 'Macht'" (Nove) zu konstatieren.

Wenngleich die Unterscheidung von "Macht und Machbarkeit" existentielle Bedeutung für die Handlungsspielräume politischer Entscheidungsträger hat, ist jede dichotomische Gegenüberstellung von "Plan und Markt" unsinnig. Die Einführung des Begriffs der "Gesetzmäßigkeiten verschiedener Reichweite" (O. Morgenstern) ist ein Schritt zu einem besseren Verständnis des symbiotischen Verhältnisses von Politik und Ökonomie in unserer Zeit. Dies mag näherungsweise auch durch die Anwendung des Terminus "Quasi-Gesetze" (H. Albert) auf eine Gesamtheit historisch einzugrenzender Invarianzen wie die Erscheinung des Konjunkturzyklus erreicht werden. Albert meint, daß auch die ökonomische Theorie einen Zugang zur Machtproblematik über den "Tatbestand der Knappheit",⁶⁴ der die "wesentliche Grundlage auch der sozialen Macht" sei, hat.

Demgegenüber sagt Mestmäcker, "weil die (wirtschaftliche) Macht zur Konfliktverlagerung die Fähigkeit einschließt, rechtlich geregelte Konflikte auf die Ebene der Politik zu

⁶³ Vgl. ebd., S. 65ff

⁶⁴ Albert (1974), S. 160; zum Gesetzesbegriff, Popper (1974), S. 33ff, 83ff; zum Knappheitsbegriff, der den Machtaspekt völlig verdrängt, Vogt (1974), S. 948

heben, und sie dadurch der Regelung des geltenden Rechts faktisch zu entziehen,"⁶⁵ kann nur eine Rekonstruktion des "politisch neutralen Privatrechts" durch die Wiederaufrechterhaltung der "Eigengesetzlichkeit des kapitalistischen Wirtschaftssystems"⁶⁶ dieses eigenkontrollierbar machen.

Aber wie ist es um eine Theorie bestellt, die zwar erkennt, daß die "Globalstruktur der Macht", die in neokeynesianischen Wachstumsmodellen eindeutig durch die Herrschaft der Investition - ("Die Investition befiehlt.", Perroux)-geprägt ist, nur durch die Schutzfunktion der Staatsintervention für das "Investitionsklima" stabilisiert werden kann, welche aber jetzt erst den Alarmruf erhört, der sie aufruft, die "als Schiedsrichter fungierende Macht" entgegen den Vorstellungen der "theorie dominante" (Fritz Neumark) zu berücksichtigen. Wie ist es möglich, daß folgende Einsicht erst heute erfolgte? "Diese noch sehr zerbrechliche und so lange erwartete Neuorientierung könnte einen schlagenden Beweis liefern für die These, nach der die Mächte und die Macht eng und wesentlich mit der ökonomischen Tätigkeit unserer abendländischen Gesellschaft verbunden sind."⁶⁷ Dazu stellt Vogt fest: "Die Logik des ökonomischen Gesetzes ist also gesellschaftliche Macht."⁶⁸ Damit ist die Frage Macht oder ökonomisches Gesetz nur dann sinnvoll, wenn "das ökonomische Gesetz in seiner reinen Form als bar jeglicher Macht vorgestellt werden kann." Bekanntlich sind aber Konkurrenz und Äquivalententausch keine

⁶⁵ Mestmäcker (1974), S.193

⁶⁶ Ebd., S.199

⁶⁷ Perroux (1974), S.752

⁶⁸ Vogt (1974), S.955

machtfreien Mechanismen.

Es stellt sich die Frage nach den Kompatibilitätsbedingungen der beiden Machtprinzipien (ökonomisches Gesetz und politische Macht) und ihrer möglichen Transformation. Vogt thematisiert treffend diese Problematik. "Wenn so auch die Formen monopolistischer und hoheitlicher Machtausübung im ökonomischen und gesellschaftlichen Bereich aus einem grundlegenden gesellschaftlichen Machtverhältnis abgeleitet werden können, so bleibt trotzdem noch die Frage offen, ob nicht das ökonomische Gesetz als Ausdruck dieses fundamentalen Machtverhältnisses durch diese entwickelten Formen abgelöst und durch spezifische Machtstrukturen ersetzt worden ist bzw. wird."⁶⁹

Der andere "denkbare" Zustand der Eindimensionalität könnte durch die Verschmelzung der Marktgesetzlichkeit mit dem Organisationsprinzip Staat geschaffen und auf Dauer gestellt werden. Dies hat Marcuse als universell gültiges Prinzip beschrieben. "Auf dieser Stufe wird klar, daß etwas mit der Rationalität des Systems selbst nicht stimmen muß. Was nicht stimmt, ist die Weise, wie Menschen ihre gesellschaftliche Arbeit organisiert haben. Das steht heute nicht mehr in Frage, wo auf der einen Seite die großen Unternehmer selbst gewillt sind, die Segnungen der freien Wirtschaft und der 'freien' Konkurrenz den Segnungen von Regierungsaufträgen und -regulierungen zu opfern, während auf der anderen Seite der sozialistische Aufbau weiterhin auf dem Wege fortschreitender Herrschaft vor sich geht."⁷⁰

⁶⁹ Vogt (1974), S.963

⁷⁰ Marcuse (1967), S.159

Wir haben diese Theorie bereits als eine recht "unhistorische" Auffassung des Prozesses des sozialen Wandels bezeichnet⁷¹; sie setzt das ökonomische Gesetz im wahrsten Sinne des Wortes als "Naturgesetz", aus dem es für alle Zeiten kein Entrinnen gibt. Dem ist entgegenzuhalten, daß selbst die verfestigsten gesellschaftlichen Verhaltensweisen durch einen langen "endogenen Prozeß der Entwicklung neuer Bedingungen" (Vogt) transformiert werden. Aus dieser Sicht lassen sich die Monopolstrukturen Staat und Großunternehmen, die wesentlichen Bestimmungsmerkmale des Interventionismus sind, "in der Tat auch als Elemente einer Systemablösung verstehen, obwohl sie als die entwickeltsten Formen der Macht des ökonomischen Gesetzes erscheinen."⁷²

*

"In der Tat ist die ökonomische Theorie der Demokratie, wie sie von Anthony Downs und anderen entwickelt wurde, ein sehr gutes Beispiel für das, was ich manchmal als "ökonomischen Imperialismus" bezeichnet habe, als einen Versuch der Ökonomie, alle anderen sozialwissenschaftlichen Disziplinen zu vereinnahmen."

Kenneth E. Boulding⁷³

Welche Bedeutung hat nun der Ansatz der Neuen Politischen Ökonomie, der als "exemplarische Kritik an der herrschenden Wirtschaftstheorie" (Frank) die nur eingeschränkte Regelungsfähigkeit wirtschaftlicher Beziehungen durch Marktprozesse in den Mittelpunkt seiner Betrachtung stellt?

⁷¹ Vgl. Kapitel II, S.44ff

⁷² Vogt (1974), S.965

⁷³ Boulding (1973), S.118; vgl. Blanke, u.a. (1975b), S.338ff

Der kurze Abriß der Hauptströmungen der Politischen Ökonomie, der das "Neue" der jüngsten Ansätze herausarbeiten soll, beschränkt sich auf die Skizzierung der "idealtypischen Formen der Politischen Ökonomie."⁷⁴

Zur Zeit der Herausbildung der Monopolstruktur des modernen Staates trat die Politische Ökonomie als "Staatskunstlehre" in Erscheinung; ihr Begriffsinhalt war der, "daß die Verfaßtheit der Ökonomie (im Absolutismus) als Problem und als Aufgabe der Politik aufgefaßt wird." Die zweite Form, die "klassische" Politische Ökonomie "markiert den Übergang von der Staatskunstlehre zur kritischen Gesellschaftstheorie"; sie wird im Zeitalter des Wirtschaftsliberalismus gegen überkommene Produktionsverhältnisse (z.B. von Ricardo) in der Weise instrumentalisiert, daß im Verhältnis von Politik und Ökonomie "das Prinzip der objektiv-strukturellen Vermittlung der gesellschaftlichen Reproduktion nun zur bewußten Forderung an den Staat" wird. Nicht die ökonomische Passivität bzw. Neutralität des Staates wird verlangt, sondern sein Einsatz zur Herstellung der notwendigen Voraussetzungen der bürgerlichen Produktionsweise. Die dritte Form der Politischen Ökonomie als "affirmativer Wissenschaft" ("Vulgärökonomie", Marx) eliminiert das "Politische" und beschäftigt sich mit "rein" ökonomischen Fragen; sie erfüllt die Funktion der "Nichtthematisierung der sozialen Produktionsbedingungen"; die Rolle des Staates verschwindet hinter ökonomischen Gesetzmäßigkeiten. Damit ist die Trennung in "reine" Einzelwissenschaften vollzogen, die den Anknüpfungspunkt für die Diskussion der jüngsten Theorien der Neuen Politischen Ökonomie

74 In Anlehnung an Blanke, u.a. (1975b), S.324ff

abgibt, da die rein ökonomische Analyse in ihrer Segmentierung der Gesellschaft "angesichts krisenhafter Entwicklung und neuerer praktischer Anforderungen nicht mehr funktional" ist.

Die Versionen der Neuen Politischen Ökonomie, die unter die mikroökonomisch-entscheidungstheoretischen Ansätze der politischen Ökonomie zu subsumieren sind, beruhen auf der Basis des neoklassischen Ökonomie- und Realitätsmodells⁷⁵ mit deren bekannten Prämissen.

Obwohl Bruno Frey, einer der führenden Theoretiker der Neuen Politischen Ökonomie, jene Modelle, die den Staat als exogenen Faktor behandeln, ablehnt, will auch er das "Instrumentarium der modernen Wirtschaftstheorie" auf die politischen Prozesse anwenden. "Diese Denkweise ist genau diejenige der modernen Gleichgewichts- und Wohlfahrtsökonomie"⁷⁶, die ja gerade durch die Neue Politische Ökonomie überwunden werden sollte. Die Paradigmen des freien, rational handlungsfähigen Individuums, der Unabhängigkeit der individuellen Präferenzen, die Optimalitätsannahme für die Gesamtheit durch Maximierung der individuellen Nutzenfunktion und die Annahme der vollständigen Konkurrenz werden von dieser neuorthodoxen Wirtschaftstheorie für die Erklärung politischer Prozesse verwendet. Das unbrauchbare Gleichgewichts- und Optimalitätsparadigma wird wiederum auf "Anomalien" angewendet. Der Modellplatonismus ist abermals konstitutiv für das Theorieverständnis: "Ein wichtiges Ergebnis dieser Betrachtungsweise ist die Erkenntnis, daß das Modell der reinen Marktwirtschaft in der

75 Vgl. zu Definitionsproblemen des Begriffs der Neoklassik Blanke, u.a. (1975b), S.377; Herdzina (1975), S.16f; Rowthorn (1973), S.326ff

76 Frank (1976), S.71

Politik eine Entsprechung findet im Modell der reinen Demokratie."⁷⁷

Der Ausgangspunkt von Freys empirischer Überprüfung eines formalen politisch-ökonomischen Modells ist der "Konsumenten-Wähler", der seinen Nutzen maximiert und die Regierung anhand der Wirtschaftslage bewertet⁷⁸; die Regierung maximiert Stimmen bzw. ihren Nutzen in der Verfolgung ihrer ideologischen Ziele; - der Opposition wird "keine(!) aktive Rolle" zugewiesen. Ein im stimmenmaximierenden Modell angenommenes Handeln der Regierung, das im Wahlzyklus erst eine Rezession verursacht, um im Wahljahr ein maximales Wachstum zu erzielen, hält Frey für nicht realistisch. Hingegen sind Aussagen über einen "Politischen Konjunkturzyklus" in anderer Form möglich. Eine "Politikfunktion", die den Einsatz des wirtschaftlichen Instrumentariums beschreibt, ist zusammen mit der Popularitätsfunktion anhand von Vierteljahresdaten für die Bundesrepublik Deutschland, das Vereinigte Königreich und die Vereinigten Staaten ökonometrisch (oder besser: politometrisch) getestet worden." Die empirischen Schätzungen bestätigten, daß eine Regierung ihre Popularität durch expansive Politik steigern kann. "Für alle untersuchten Länder besteht klare Evidenz für einen politisch-ökonomischen Zyklus: Die Staatsausgaben werden vor jeder Wahl erhöht (und die Steuereinnahmen gesenkt), wenn ein Popularitätsdefizit vorliegt."⁷⁹

Dieser "Nachweis, daß es für eine Regierung vorteilhaft sein kann, bewußt Konjunkturschwankungen zu erzeugen", muß

77 Frey (1978), S.105

78 Vgl. zum Nichtbestehen dieser Korrelation, Frey (1977), S.4

79 Ebd., S.16; vgl. weitere Angaben zum Verhältnis von Sozialgesetzgebung und Wahlzyklus, Widmaier (1976), S.78f; Liefmann-Keil (1970), S.506ff

80 entfällt

aus vielen Gründen in seiner Allgemeingültigkeit angezweifelt werden. Die wahlarithmetische Erhöhung von Staatsausgaben bzw. die Senkung von Steuern mag positive Auswirkungen auf die Einkommen der Wähler haben, es wäre aber falsch, diese Maßnahmen als konjunkturlenkend zu qualifizieren.

Außerdem zeigt bereits das Verhalten der Regierung gegen Ende der letzten Wahlperiode während der Rezession 1975/76 eine neue Variante im Tautziehen um die Gunst der Stimmbürger. "Unter geschickter Ausnutzung der Aversion der Stimmbürger gegen wachsende Staatsausgaben und die damit möglicherweise verbundene höhere Belastung der Wähler werden Staatsausgaben im Bildungssektor, in der Verwaltung, aber teilweise auch im sozialen Bereich gedrosselt, wird die Realisierung von Reformen vertagt (z.B. Bildungsreform, Berufsbildungsreform)⁸¹ Entgegen den Annahmen von Frey und wider die antizyklische Krisendämpfungstheorie wurden diese rezessionsverschärfenden Maßnahmen durchgeführt. Die Regierung ist also weit davon entfernt anzunehmen, daß ihre Popularität nur und direkt von der Wirtschaftslage abhängig ist, und zweitens ist sie weder in der Lage noch willens, "Konjunkturschwankungen zu erzeugen".

Diese Annahmen sind aber unvermeidlich, wenn man den Wettbewerbsgedanken im politischen Prozeß für den "entscheidenden Durchbruch zur ökonomischen Theorie der Demokratie"⁸² hält. Die "institutionelle Zusammenführung von persönlichem Zweck (Wahlstimmenmaximierung der Politiker, C.X.) und sozialem Ziel", die durch den "Wahlstimmenmechanismus im

81 Widmaier (1976), S.79

82 Herder-Dorneich (1977), S.17

Konkurrenzkampf um die Stimmen" vermittelt ist und als "List der Demokratie"⁸³ (in Analogie zur "invisible hand") apostrophiert wird, ist dann nicht nur eine annähernd richtige Beschreibung stattfindender Wahlkämpfe und des Ergebnisses des angeblich gleichgewichtigen politischen "Bargaining-Systems", sondern wird auch als Wesensbestimmung politischen Handels mißverstanden. "Daß das 'politische Element' solcher Reduktionen auf formale Entscheidungslogiken dabei überhaupt nicht zur Debatte steht, braucht nicht weiter zu überraschen!"⁸⁴

Die hohe Zeitpräferenz der Stimmbürger und Politiker, die deren Konsumorientierung primär auf Gegenwartskonsum fixiert, führt unter der Annahme der Identität von Marktpräferenzen und politischen Präferenzen zur Übernahme der ökonomischen Rationalität im politischen Sektor. Ökonomische Rationalität bedeutet nach dieser Theorie, daß es z.B. "unökonomisch" für die Wähler ist, sich umfassend bzw. vollständig zu informieren. Die Tatsache des eklatanten Informationsdefizits wird schlicht auf das "rationale" Verhalten der Wähler zurückgeführt, denn es ist ja "irrational, d.h. ineffizient für den Stimmbürger, sich Informationen zu Wahlzwecken zu kaufen."⁸⁵ Unter Berufung auf Schumpeters Definition der demokratischen Methode als "Konkurrenzkampf" siegt dann die Logik marktwirtschaftlichen Verhaltens, (die in Wirklichkeit auf dem Markt selbst nicht ungebrochen herrscht), in der Politik: "Politik wird zur Ware, gehandelt auf dem Stimmenmarkt."⁸⁶

83 Ebd.

84 Kade (1973), S.152; auch die "ökonomische Konditionierung der Bürger", Widmaier (1976), S.65, rechtfertigt diesen Reduktionismus nicht.

85 Widmaier (1976), S.73

86 Ebd., S.69

Schumpeter hat jedoch mit seiner Demokratietheorie gerade klar gezeigt, daß im "Konkurrenzkampf um die Führung" der Wähler nicht als Individuum aufgefaßt wird, wie er mit seiner Kritik der klassischen Demokratietheorie, die "der Wählerschaft ein völlig wirklichkeitsfremdes Ausmaß von Initiative beilegt",⁸⁷ zeigt. Mit Hansmeyer ist dagegen eher anzunehmen, daß er einer dem "methodischen Individualismus entgegengesetzten Interpretation" den Vorzug gibt, die das "Eigenleben und da-⁸⁸ mit den eigenen Zielfindungsprozeß sozialer Handlungssysteme" hervorhebt.

Kann das spezifisch "Politische" staatlicher Entscheidungsprozesse in fallbezogenen Anwendungen der Neuen Politischen Ökonomie dargestellt werden?

Liefmann-Keil untersucht den Einfluß von "intertemporalen Spillovereffekten",⁸⁹ d.h. von Einflüssen, die durch die Periodisierung des Entscheidungsprozesses (Wahl- bzw. Legislaturperiode) und durch die Wirkungen der zeitlich verschobenen Ausführung von Beschlüssen hervorgerufen werden, auf die Gestaltung des öffentlichen Haushalts. Trotz der Beibehaltung der äußerst unrealistischen individualistischen Prämissen der ökonomischen Theorie der Politik, berücksichtigt sie gewisse wirklichkeitsnahe Aspekte des politischen Zielfindungsprozesses z.B. im Zusammenhang mit der Sicherung der Zukunftschancen der Parteien. "Die Gestaltung(!) und die Erfüllung der Wählerwünsche sind Mittel, diese Ziele zu erreichen. Es geht dabei weniger um eine 'Optimierung' als um eine 'Befriedigung'".⁹⁰ Letztlich ist die Wählersouveränität

87 Schumpeter (1950), S.429

88 Hansmeyer (1974), S.1296f

89 Liefmann-Keil (1970)

90 Ebd., S.498f

"ebenso begrenzt wie die Konsumentensouveränität." Aber die fundamentalere Einschränkung der Entscheidungsfreiheit von Wählern und Politikern, unbeschadet der Wirkung von Spillovereffekten, besteht in der Tatsache, daß der öffentliche Haushalt "im Zeichen von reglementierter Kettenreaktionen" steht, so daß die Variationsmöglichkeiten von Legislaturperiode zu Legislaturperiode bei einem "Spielraum von maximal 5%"⁹¹ des Gesamthaushalts äußerst gering sind.

Unerklärlich ist, wieso dem Wähler unter diesen Bedingungen "kaum generelle Kurzsichtigkeit", sondern "investives Vorgehen" etwa in bezug auf "das langfristige Vorgehen der Oppositionspartei"⁹² bescheinigt wird. Obwohl der Wähler faktisch die haushaltspolitischen Entscheidungen nicht im mindesten durch seinen nutzenmaximierenden Wahlakt beeinflusst, glaubt Liefmann-Keil, daß die Periodisierung die "Grenzen der Wählersouveränität erweitert", während sie gleichfalls die Stärkung der Parteiensouveränität durch intertemporale Spillovereffekte konstatiert. Da außerdem die Parteiensouveränität nur als eine abgeleitete begriffen werden kann, ist es verwunderlich, als "Ergebnis" des Zusammenspiels von Wähler- und Parteiensouveränität die "Verzerrung der Gefahr einseitiger(?) Ausgabenentwicklungen"⁹³ präsentiert zu bekommen.

Am Beispiel der "Kosten-Nutzen-Analyse" als politischem Planungsinstrument wird der paradoxe Ansatz, die "Rationalität

91 Ebd., S.508

92 Die übrigen Vertreter der ökonomischen Theorie der Politik behaupten die Fixierung des Stimmbürgers auf "Gegenwartskonsum".

93 Liefmann-Keil (1970), S.510

des Preissystems ... auch bei der Lösung von Aufgaben zu erreichen, die aus technischen Gründen von der Marktwirtschaft per se nicht befriedigend gelöst werden können (J. Stohler)"⁹⁴, besonders deutlich. Nicht-monetäre Zieldimensionen und die nicht nach ökonomischen Effizienzkriterien zu beurteilende Rationalität der Politik lassen die Rationalisierung politischer Planung durch Kosten-Nutzen-Analysen fragwürdig erscheinen. "Die Absurdität, die Logik der KNA auf sozio-politische Planungsprobleme unbesehen zu übertragen, erweist sich z.B. am sogenannten Diskontierungsproblem. Es ist z.B. offensichtlich unsinnig, den Wert von neu geschaffenen Arbeitsplätzen in 30 bis 40 Jahren, die also der neuen Generation zugute kommen, abzudiskontieren."⁹⁵

Aus legitimierungstheoretischer Sicht ist das Konzept der Neuen Politischen Ökonomie durchaus funktional. Die wachsende Bedeutung des Staates als ökonomisches Subjekt theoretisch zu integrieren, ist seine wesentliche Funktion, die durch Übertragung betriebswirtschaftlicher Rechenschemata zur Anleitung von Handeln erfüllt werden soll. "Die Metaphysik des nutzenmaximierenden Individuums gibt die Legitimation für dies Verfahren, da sie es erlaubt, die Bereitschaft zu zahlen direkt mit dem gesellschaftlichen Gesamtnutzen zu verbinden."⁹⁶

Besonders das soziologische Ökonomiemodell ("Markt als soziologischer Denkansatz") versucht die Bereichstrennungen der "reinen" Wissenschaften zu überwinden, um dann aber den

94 Nach Schmid/Freiburghaus (1974), S.346f

95 Ebd., S.378; zum Diskontierungsproblem, Liefmann-Keil (1970), S.489; Widmaier (1976), S.156ff

96 Hunt/Schwartz, nach Blanke, u.a. (1975b), S.360

Markt als "universales Prinzip" zu setzen - nicht "als Allokationsmechanismus, als soziale Entscheidungsregel ...",⁹⁷ sondern als mikrosoziologisches Prinzip: als Tauschverhalten!" Der Rehabilitation des Marktes als Selbstregulierungsprinzip läuft die Propagierung des sozialtechnologisch orientierten Staatseingriffs parallel. Ein diesem Ansatz innewohnende "Staatsüberschätzung" liegt auch weiteren Modellen der Neuen Politischen Ökonomie zugrunde, die alle die Möglichkeit "staatlicher Planung als Marktersatz" auf der Grundlage des Tauschprinzips behaupten.⁹⁸

*

5. Staatstätigkeit und die "Theorie öffentlicher Güter"

Die Rezeption von Musgraves Konzeption der "social wants/goods" bez. der "meritwants/goods", der allgemein eine Schlüsselstellung⁹⁹ zugewiesen wird, ist der Ausgangspunkt der Behandlung der Ansätze einer Verbindung der Theorie der Kollektivbedürfnisse und Kollektivgüter mit einer finanzwirtschaftlichen Sicht der Staatstätigkeit. "Musgrave geht davon aus, daß die Allokation der Ressourcen, wie sie der Markt bewirkt, in unterschiedlichem Grade vom Optimum abweicht; daher sind staatliche Interventionen notwendig, die jedoch nach Art und Umfang des Marktversagens erheblich differieren können. Diese Unzulänglichkeiten des Markt-

⁹⁷ Ebd., S.349

⁹⁸ Vgl. ebd., S.353ff

⁹⁹ Vgl. Schmidt² (1970), S.3ff; eine jüngere Darstellung dieses Konzeptes, Musgrave (1970), S.29ff

mechanismus unterteilt er in drei Gruppen: Eine erste, für die er keine einheitliche Bezeichnung verwendet und zu der er u.a. die Probleme des Monopols, der sinkenden Grenzkosten und der externen Effekte zählt; eine zweite, bei der der Markt vollständig versagt, und der Staat infolgedessen die Bedürfnisbefriedigung mit Hilfe seines Budgets übernehmen muß (social wants), und eine dritte, bei der der Markt die Versorgung zwar technisch zu sichern vermag, der Staat jedoch mit finanzwirtschaftlichen Maßnahmen eingreift, um die individuelle Konsumwahl zu korrigieren (merit wants).¹⁰⁰ Die social wants, die bei Musgrave individuellen Präferenzordnungen inhärent und deshalb aus dem Indifferenzsystem der individuellen Präferenzen ableitbar sind, werden durch "social goods" befriedigt, die durch die Merkmale der "Non-excludability (Nicht-Ausschließbarkeit) from consumption" und der "Non-rivalness (Nicht-Rivalität) in consumption" definiert sind. Zur Bestimmung der social goods reicht ein Kriterium aus, obwohl meistens beide zusammen auftreten. Während das Phänomen der Nicht-Rivalität zu dem größeren Problembereich der sinkenden Grenzkosten gehört, ist die Nicht-Ausschließbarkeit eine spezielle Form der externen Effekte. "Merit goods" könnten zwar durch den Markt erstellt werden, aufgrund ihrer Bedeutung für die Versorgung greift der Staat dennoch ein.

Zu kritisieren ist, daß erstens Musgraves Kriterien des Marktversagens und der individuellen Präferenzen nicht "widerspruchsfrei"¹⁰¹ sind; zweitens besteht ein Widerspruch

¹⁰⁰ Schmidt² (1970), S.4

¹⁰¹ Ebd., S.19

zwischen den Annahmen der Konsumentensouveränität und gleichzeitig notwendiger Staatsintervention. Es ist besonders hervorzuheben, daß die Abgrenzungskriterien der Nichtanwendbarkeit des Ausschlußprinzips und der Nicht-Rivalität eben nicht auf "natürliche Eigenschaften der Güter" zurückgeführt werden können. Die Nicht-Ausschlußmöglichkeit von social goods, die eine profitable Marktallokation verhindert, hängt nämlich einerseits "von Bedingungen ab, deren Anwendung bereits politische Entscheidungen zugrunde liegen", "während andererseits die Nicht-Rivalität bei der Konsumtion von social goods durch die "gesellschaftliche Bedingtheit" der Entstehung, Beeinflussung und Veränderung der individuellen Präferenzen ebenfalls nicht in den natürlichen Gütereigenschaften zu suchen ist.¹⁰²

An dieser Stelle zeigt sich die Brisanz der Problematik der Intervention des Staates. So muß Musgrave trotz seiner Prämisse der Dominanz der individuellen Präferenzen die Entscheidungsgewalt über die Modalitäten der Befriedigung der merit wants einer "informierten Gruppe" verleihen, die aufgrund ihrer "sozialen Führungsrolle in einer demokratischen Gesellschaft" anderen ihre Normen aufzwingen kann. "Die moderne ökonomische Theorie, die mit dem Postulat der optimalen Selbstverwirklichung des freien Individuums anfängt, endet beim wohlwollenden Diktator oder dem Computer - beides bezeichnende Illustrationen des mit den Axiomen implizierten 'Gesellschafts'begriffs."¹⁰³

¹⁰² Vgl. Frank (1976), S.146ff; "Eine wissenschaftliche Abgrenzung dessen, was als Kollektivbedürfnis anzuerkennen ist, gibt es nicht." Braun (1929), S.57; vgl. Offe (1972), S.54

¹⁰³ M. Cassel, nach Schmidt² (1970), S.11

Die auf der Dominanz der Führungsrolle der informierten Gruppe aufbauende Theorie ist (nach Schmidt) "Ausdruck der Hilflosigkeit der ökonomischen Theorie bzw. ihrer Methoden gegenüber dem Zusammenhang zwischen Individuum und Gesellschaft", die daraus resultierende Konstruktion von "externen Effekten", die den Schematismus sprengen, erfordern den Eingriff des "allwissenden und omnipotenten Staats"; dies ist das Eingeständnis des Scheiterns der Konzeption eines sich automatisch einstellenden sozialen Optimums.

*

Um die Olsonschen Aussagen zum Staatsinterventionismus bewerten zu können, sind einige kurze Vorbemerkungen zu seiner gruppentheoretischen Sicht der Bereitstellung von öffentlichen Gütern anzuführen.¹⁰⁴

Olson verzichtet auf die Annahme der Konsumentensouveränität, indem er das "Eigennutzaxiom" in den Vordergrund stellt. Obwohl auch diese Theorie ökonomisch rationales Handeln des einzelnen in einer Beschränkung seiner Informationskosten" durch Verzicht auf umfassende Information ("rationale Ignoranz", J. Frank) sieht, muß der einzelne und die Gruppe, um das Problem der Beschaffung einer bestimmten Menge eines Kollektivgutes lösen zu können, eine Bewertung von Grenzkosten und -nutzen bzw. Gesamtkosten und -nutzen in Nutzen- oder auch Geldwerteinheiten vornehmen, wobei die Einkommenswirkungen dieser Operationen zu berücksichtigen sind.

Der Nationalstaat ist nun ein "äußerst wichtiger Organisationstypus",¹⁰⁵ der im Schema der Gruppenbildung einer auf

¹⁰⁴ Olson (1968)

¹⁰⁵ Ebd., S.12

marktanalogem Verhalten basierenden Theorie zur Bereitstellung von Kollektivgütern eine hervorragende Rolle spielt, obwohl eigentlich der "Begriff Kollektivgut nicht benötigt wird, um das Marktverhalten zu analysieren." Noch problematischer wird diese Theoriekonstruktion, wenn eine Unterscheidung von marktorientierten und marktunabhängigen Konstellationen der Generierung von Kollektivgütern getroffen werden muß. "Wegen der fixierten und also begrenzten Höhe des Gewinns (bei vollständigem Wettbewerb, C.K.) der aus dem 'Kollektivgut' - dem höheren Preis - in einer Marktsituation gezogen werden kann, und der die Mitglieder einer marktorientierten Gruppe veranlaßt, danach zu trachten, die Größe ihrer Gruppe zu verringern, wird diese Art von Kollektivgut hier 'exklusives Kollektivgut' genannt. Da sich im Gegensatz dazu in marktunabhängigen Situationen das Angebot eines Kollektivgutes automatisch ausdehnt, wenn die Gruppe wächst, sollte diese Art Kollektivgut 'inklusives Kollektivgut' genannt werden."¹⁰⁶

Daß Olsons "Logik des kollektiven Handels" das Problem des Staatsinterventionismus nicht erfaßt, zeigt seine Schlußfolgerung: "Wenn der Staat Kollektivgüter und -dienste zur Verfügung stellt, dann beschränkt er die wirtschaftliche Freiheit; wenn er nichtkollektive Güter erzeugt, die gewöhnlich von privaten Unternehmern hergestellt werden, dann beschränkt er die wirtschaftliche Freiheit nicht notwendigerweise ein."¹⁰⁷ Denn er erweitert die "Freiheit der Konsumwahl", die "ein sinnvoller Begriff ist, und für einige Leute zumindest ein wichtiger Begriff ist."

¹⁰⁶ Ebd., S.36 (Hervorhebung von mir)

¹⁰⁷ Ebd., S.94

Die Unterscheidung zwischen kollektiven und nichtkollektiven Gütern ist sicherlich konstitutiv für eine adäquate Analyse der Staatstätigkeit. Nur läßt sie sich nicht mit dem traditionellen Instrumentarium der Wirtschaftswissenschaften treffen, da diese gerade dem besonderen Charakter der kollektiven Güter nicht eben gerecht werden können. So ist die Einführung von sogenannten "Schattenpreisen" für nichtmarktfähige Güter die "Quadratur des Preises": "Zinerseits ergibt sich die Notwendigkeit z.B. öffentlicher Verkehrsinvestitionen gerade deshalb, weil sie privat-, d.h. preiswirtschaftlich profitabel nicht getätigt werden können, andererseits soll die Entscheidung über das Ob und das Wie der öffentlichen Investition dann doch durch ein monetäres Profitkalkül, genauer: durch ein 'Schattenprofitkalkül' gefällt werden."¹⁰⁸

Die Simulation der Warenform bei der Bereitstellung öffentlicher Güter kann die gestellte Aufgabe der adäquaten Berücksichtigung externer Effekte im Kern nicht lösen; durch die Anwendung der Kosten-Nutzen-Analyse und anderer Instrumente kann aber eine scheinbare Steuerungsmöglichkeit behauptet und glaubhaft gemacht werden, obwohl die Einschaltung der "objektiven" Kosten-Nutzen-Analyse z.B. die politischen Entscheidungsprozesse nicht transparenter macht.¹⁰⁹ Die Versuche, das "Schwarz-", "Frei-" oder "Trittbrettfahrerverhalten" ("free-rider"-problem) der Konsumenten von öffentlichen Gütern mathematisch zu fassen, obwohl es tatsächlich ein sozial- und gesellschaftspolitisches Wertungsproblem ist, bleiben ohne Realitätsbezug.¹¹⁰

¹⁰⁸ Schmid/Freiburghans (1974), S.358; zum Verhältnis der Theorie öffentlicher Güter zur Infrastrukturtheorie, Güther (1977)

¹⁰⁹ Vgl. ebd., S.379; Frank (1973), S.404f

¹¹⁰ Vgl. Richter (1977); Pethig (1977)

Aber auch der Versuch Widmaiers, eine "Theorie politischer Güter" gegenüber dem "wenig brauchbaren Begriff der öffentlichen Güter" zu entwickeln, ist letztlich aufgrund seiner Übernahme der Normativität der ökonomischen Methode ähnlich zu beurteilen. Seine "ökonomische Anthropologie", die auf der Annahme der ökonomischen Konditionierung des Stimmbürgers, d.h. der Übernahme der ökonomischen Rationalität im politischen Sektor, beruht, kann dann nur die Bedingungen einer angemessenen Bereitstellung sozialpolitischer Güter im Rahmen des Tauschparadigmas formulieren: "Politische Güter sind z.B. Tarifverträge, Gesetze zum Arbeitsschutz und zur Mitbestimmung ebenso wie die dann freilich als politische 'bads' zu bezeichnende Verhinderung sozialpolitischer Reformvorhaben im umfassenden Sinne, etwa der Reformvorstellungen der fünfziger Jahre, freilich auch die erfolgreiche Standespolitik bestimmter militanter privilegierter Gruppen."¹¹¹

Wenn die Forderung nach Produktion von politischen Gütern einem Zyklus unterliegt, in dem sie kleingearbeitet und als nicht realisierbar verworfen wird; wenn außerdem die Produktion politischer Güter selbst den politischen und ökonomischen Krisenzyklen unterliegt, muß Widmaiers Forderung nach "Wiederherstellung der Politik" (Hartmut von Hentig) und Partizipation zur Erlernung "sozialer Rationalität" an der von ihm als allmächtig eingeschätzten ökonomischen Rationalität scheitern, da genuin politische Entscheidungen anscheinend nicht möglich sind.

*

¹¹¹ Widmaier (1976), S.59

Die finanzwirtschaftliche Dimension der Produktion politischer Güter erhellt die Tatsache, "daß auch von nicht-staatlichen Gruppen oder Organisationen Güter bereitgestellt werden, die die Eigenschaften (Nicht-Rivalität, Nicht-Ausschließbarkeit) von staatlichen Leistungen aufweisen."¹¹² Für diese "Gruppengüter" und die öffentlichen Güter sei erstens der Oberbegriff "Kollektivgüter" zu verwenden, und zweitens die Substitutionsmöglichkeit zwischen beiden zu beachten. Die Untersuchung der Aktionen der "intermediären Gewalten der Gruppendemokratie", ihr Verhältnis zu den Individuen und ihr Einfluß auf die finanzpolitischen Aktionen der Legislative und Exekutive, könnte einer Erklärung der finanzwirtschaftlichen Aktivität des Staates dienen. "Eine solche Verbindung zwischen positiver und normativer Theorie würde uns nicht nur in die Lage setzen, finanzpolitische Vorschläge auf ihre Realisierungschancen hin zu beurteilen, sondern auch Anhaltspunkte dafür liefern, wie der punktueller Dirigismus zugunsten des gesamtwirtschaftlich orientierten Interventionismus zurückgedrängt werden kann."¹¹³

*

¹¹² Schmidt (1970)², S.26

¹¹³ Ebd., S.27 (Hervorhebung von mir); zum gesamtwirtschaftlichen Bild des Interventionismus gehört aus kreislauftheoretischer Sicht die Konsumtion der öffentlichen Güter, die die Reproduktion der Produktionsverhältnisse sichert, Güther (1977), S.371ff; vgl. zur interventionismustheoretischen Einordnung der "immateriellen Güter", Küng (1941), S.62ff

V. Theorieansätze zum säkularen Charakter des Interventionismussystems und der heutige Interventions-
staat

1. Zur Theorie des "gemischten Systems" - Die "Krise des
gemischten Systems"

"Die Interventionswirtschaft aber ist ein Tummelplatz ordnungsindifferenter Geschiebevorgänge, eine Anarchie von Gruppenlibertäten, ein durchaus gestaltloser Sozialprozeß und damit der ideale Nährboden für diejenigen, die politisches Handeln mit bloßer Geschäftigkeit verwechseln."

Franz Böhm¹

Die vorangegangene Kritik der Neuen Politischen Ökonomie, welche explizit die "bewährten Methoden" der Wirtschaftstheorie zur Analyse politischer Entscheidungsfindung anwendet, basiert auf der Annahme, daß einerseits zwar aufgrund der Oberflächenerscheinung des politischen Zielfindungsprozesses, der durch den Schein eines tauschgesetzmäßig ablaufenden Wahlmechanismus umhüllt wird, diese Methode vordergründig als angemessen angesehen werden kann, daß andererseits aber das Selbstregulierungsprinzip des Marktes tatsächlich weder diesen

1 Böhm (1950), S.XXXV

selbst noch die politische Sphäre allein determiniert. Das zweite Organisationsprinzip der Gesellschaft, die Monopolstruktur Staat, läßt meiner Ansicht nach Entscheidungskriterien wirksam werden, die nicht im Zirkel einer totalen Tauschwertdetermination anzusiedeln sind. Die Gebrauchswertorientierung staatlicher Intervention mag letztlich der Verwertung dienen, sie entspringt aber nicht deren Logik. Die Theorie des "gemischten Systems" reflektiert die Tatsache der Parallelexistenz zweier widersprüchlicher gesellschaftlicher Organisationsprinzipien.

Die volle Anerkennung der Verträglichkeit bewußter staatlicher Regulierungsmaßnahmen mit den eigengesetzlichen Imperativen des Marktpinzips, denen nicht nur Überzeugte Wirtschaftsliberale eine "höhere Rationalität" zubilligen, ist auch heute noch nicht erfolgt. Jedoch lassen sich weder die Weltmarktbeziehungen noch die Strukturen und Funktionen nationaler Märkte ohne die interventionistischen Formveränderungen ihrer Grundvoraussetzungen verstehen.

Von Mises mußte bereits am Anfang dieses Jahrhunderts den Kampf gegen die "System- und Theorieleugner" führen, die behaupteten der Interventionismus regiere, und das "sei Beweis genug, daß das System durchführbar und erfolgreich und keineswegs sinnwidrig sei." Gegen diese Utopisten führt er an: "Die Tatsache, daß bestimmte Maßnahmen ergriffen und immer wieder von neuem ergriffen wurden, beweist nichts dafür, daß sie nicht sinnwidrig wären. Sie beweist nur, daß die, von denen sie ausgingen, ihre Sinnwidrigkeit nicht erkannt haben; das aber soll gar nicht bestritten werden."²

2 v.Mises (1929), S.28

Die Analyse des Interventionssystems der Vereinigten Staaten, (die auch nach Meinung von von Mises 1929 die "Führung im Interventionismus" übernehmen), wie sie John Maurice Clark, ein führender Nationalökonom jener Zeit, durchführte, darf dann auch nicht die Bestätigung der Funktionsfähigkeit dieses Systems erbringen. Daß Clark die Staatseingriffe nicht zweck- und sinnwidrig findet, liegt nach von Mises daran, daß er die Darstellung der besonderen Maßnahmen, die über eine bestimmte Grenze hinausgehen, vorzeitig abbricht; - denn sonst ergäbe sich keine andere Alternative als "Sozialismus oder Kapitalismus".

Die in der vorliegenden Arbeit angestellten Überlegungen haben gezeigt, daß die Unterscheidung von Sozialismus und Kapitalismus interventionismustheoretisch nur auf sehr abstrakte Weise vorgenommen werden könnte: Eine Definition des kapitalistischen Systems als "staatsfreie" Wirtschaft ist historisch und im Hinblick auf die praktische Wirtschaftspolitik sinnlos; ein sozialistisches System ist z.B. auch in Zukunft interventionistisch angesichts der Notwendigkeit, den Widerspruch zwischen Mikro- und Makrorelationen zentral eingreifend zu "lösen".

Erstaunlich ist deshalb, daß für Vertreter der reinen Lehre gerade das gemischte System zum Scheitern verurteilt ist: "So kann denn auch das Werk von C l a r k, das der letzte und vollkommenste Ausdruck des amerikanischen Interventionismus ist, dort, wo es sich mit den grundsätzlichen Fragen des Interventionismus auseinandersetzt, zu keinem andern Ergebnis gelangen als zu dem, daß der Interventionismus ein

in sich widerspruchsvolles und im Sinne seiner Urheber selbst zweckwidriges System ist, das sich folgerichtig nicht durchführen läßt..."³ Demgegenüber sagt Clark gut zwanzig Jahre später (1950): "Im ganzen gesehen, ist es wohl richtiger zu sagen, daß es nur ein mögliches System gibt: das System nämlich, das darin besteht, sich der vorhandenen Stellen zu bedienen und zu versuchen, sie zur Zusammenarbeit fähig zu machen. Das wiederum bedeutet jedoch ein gemischtes System."⁴

Es ist aus unserer Sicht nicht bewiesen, daß eine von Offe prognostizierte System-Desintegration aus der angeblichen Inkompatibilität der Steuerungsmedien resultieren muß. So soll seine These, "daß das auf konkrete Ordnungsleistungen zugeschnittene politisch-administrative System spätkapitalistischer Gesellschaften sich mit wachsendem Konkretionsgrad der ihm abverlangten Leistungen als ein Fremdkörper entpuppt, dessen komplementäre Rückbindung an die Funktionserfordernisse der kapitalistischen Ökonomie mit wachsenden Risiken und Störungen belastet ist",⁵ eingehender geprüft werden.

Der Trend zur verstärkten Durchmischung wird häufig mittels des Indikators der Gründung von "gemischtwirtschaftlichen Unternehmen" angegeben. "Auf dem Gebiet der verkehrs- und finanztechnischen Infrastruktur sowie wichtiger Grundstoffindustrien (Bergbau, Eisenerzeugung, Elektrizitätswirtschaft) wuchs in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts ein für

3 v.Mises (1929), S.38f (Hervorhebung von mir)

4 Clark (1954), S.153

5 Offe (1972), S.37; Kritik an Offes "neoliberalem Konfliktmodell", Blanke, u.a. (1975b), S.364

Deutschland charakteristischer 'Staatskapitalismus' heran, bei dem 'gemischtwirtschaftliche' Unternehmensformen eine besondere Rolle spielten."⁶ In ähnlicher Weise, wie Hirsch die "Kriegsgesellschaften" des Ersten Weltkriegs beurteilt, bestimmt Mattick den ersten Auftritt der "vollentwickelten gemischten Wirtschaft" als Kriegswirtschaft des Zweiten Weltkriegs.⁷

Die weitere Entwicklung wurde durch die Übernahme des "liberalistischen Keynesianismus" - "eine Art gemischtes Wirtschaftssystem" - durch die "neue Ökonomie" geprägt, wie sie von Schülern und Nachfolgern Keynes' vertreten wurde. Dadurch sollte der desolate Nachkriegszustand vieler nationaler Wirtschaft und des Weltwirtschaftssystems neugeordnet werden. (Mattick weist in diesem Zusammenhang darauf hin, daß Fabianismus und Revisionismus die Theorie von Keynes bereits vorwegnahmen.) Die im Krieg gebildeten wirtschaftlichen Funktionen des Staates sollten die erwarteten stagnativen Entwicklungen verhindern und Vollbeschäftigung garantieren. "Die Annäherung an diesen Zustand in einigen Ländern und die aktuelle Vollbeschäftigung in anderen Staaten dienten der neuen ökonomischen Theorie, der Theorie der 'gemischten Wirtschaft', als Nachweis, daß es dem Staat tatsächlich gegeben ist, die Krisengesetzlichkeit des Kapitals aufzuheben."⁸

*

6 Hirsch (1970), S.30; gemischtwirtschaftliche Unternehmen als Krisenfolge, O'Connor (1974), S.224ff

7 Vgl. Mattick (1974), S.125

8 Mattick (1974a), S.21

Matticks werttheoretische Untersuchung des Verhältnisses von profitabler Privatproduktion und "staatlich induzierter Produktion" ergibt letztlich nur eine ambivalente Einschätzung der möglichen Entwicklungstendenz des gemischten Systems. Die vom Staat selbstinduzierte Produktion, die aufgrund von Profitmangel bei gleichzeitig brachliegendem Kapitals notwendig wird, ermöglicht keine Steigerung der gesamten volkswirtschaftlichen Mehrwertmasse, da sie aus dem vorhandenen Mehrwert bestritten werden muß und vom Staat wiederum konsumiert wird. Sie ermöglicht zwar den beteiligten Unternehmen die Verwertung ihres eingesetzten Kapitals, aber erst eine aus dem nicht staatlich transponierten Kapital resultierende Produktionssteigerung bewirkt eine echte Akkumulation. "Ein florierendes gemischtes Wirtschaftssystem kann somit nur ein vorübergehender Zustand sein, ein Übergang vom laissez-faire zum Staatskapitalismus."⁹ Andererseits ist die klare Scheidung staatlich induzierter von privater Produktion aufgrund der Komplexität ihrer Verflechtung überhaupt nicht möglich, was freilich eine exakte Beurteilung der staatlichen Initiative ausschließt. "So läßt sich auch nicht der empirische Nachweis erbringen, daß sich die profitlose nur auf Kosten der profitlichen Produktion vollziehen läßt und damit in der letzteren ihre Grenze findet."¹⁰

Mattick formuliert treffend den Kern des Bestandserhaltungsmoments des Interventionismussystems, wenn er das Angewiesensein des Staatseingriffs auf die erfolgreiche "Selbstheilung" betont. "Stößt das Kapital nicht unter seinen

⁹ Mattick (1971), S.201

¹⁰ Mattick (1974a), S.24

eigenen Bedingungen zu erneuter Akkumulation vor, dann muß sich der ihr durch die staatlich induzierte Produktion verliehene Impetus verlaufen, um zuletzt zu einem Hindernis der Akkumulation zu werden."¹¹ Für eine staatliche Mindestlohnpolitik bedeutet dieser Imperativ die faktische Nichtintervention.¹²

Mattick bestätigt auch die von uns bereits erwähnte charakteristische Verhaltensweise der politisch-administrativen Entscheidungsträger, die darin besteht, ein Minimum an Interventionismus zu konservieren, da das System nur selektiv eingreifende Instrumente dulden kann. Seine Unterscheidung zwischen keynesianischen Wirtschaftswissenschaftlern, die kein öffentliches Amt haben und eine Intensivierung der Staatseingriffe befürworten und keynesianischen Ökonomen mit öffentlichem Amt, die "weniger drastische Maßnahmen" bevorzugen, bezeichnet genau die bewußte Gegenstrategie zur angeblichen Kumulationstendenz des Interventionismus.¹³

Nur unter Beachtung der Tatsache, daß theoretisch nicht zu unterscheiden ist, ob eine zusätzliche Intervention Ursache oder Folge einer krisenhaften Entwicklung ist, die außerdem sowohl positive wie negative Auswirkungen haben kann, ist Mattick vorzuwerfen, daß er nur in widersprüchlicher Form die gegenseitige Abhängigkeit von Krise und Intervention erklären kann: "Wie der private Sektor die staatlich induzierte Produktion tragen und finanzieren kann, nachdem

¹¹ Ebd.

¹² "Deshalb befinden sich staatlich manipulierte Lohnerhöhungen nicht unter den verschiedenen 'eingebauten Stabilisatoren' des gemischten Wirtschaftssystems, und der niedrigste Lohn bildet immer den Standard für die staatliche Mindestlohngesetzgebung." Mattick (1971), S.178

¹³ Vgl. ebd., S.176f

die Profit- und Akkumulationsrate vorher zu niedrig war, um diesen selbst zu tragen: Darauf gibt Mattick keine Antwort. Nachdem er zunächst die Ausdehnung der staatlich induzierten Produktion als Folge der Krise hingestellt hatte, so wird sie nunmehr deren Ursache. Der Versuch Matticks, aus diesen beiden unvereinbaren Thesen einen 'circulus vitiosus' des gemischten Wirtschaftssystems zu konstruieren, kann nicht überzeugen."¹⁴

Deutschmanns eigene Begründung der gemischten Organisation wirtschaftlicher Entscheidungsfindung ist nur in dem Punkt richtig, als eine grundlegende Ursache der Staatsintervention ökonomischer Natur ist; er sieht aber nicht, daß gleichzeitig durch staatlich/politische Einmischung ein außer-ökonomisches Element die weiteren "ökonomischen" Notwendigkeiten mitdeterminiert. "Es ist kein spezifisch politisches 'Konfliktvermeidungsinteresse', das den Staatseingriff heraufbeschwört ... sondern es waren die Strukturveränderungen der Kapitalakkumulation selbst, die den Staatseingriff zu einer ökonomischen Notwendigkeit im Interesse der Erhaltung des Profitsystems machten."¹⁵

Vogts Überlegungen zur "langfristigen ökonomischen Entwicklung eines kapitalistischen Systems"¹⁶ stellen eine originelle Aufarbeitung der Problematik des gemischten Systems dar. Nicht die mehr oder weniger normativen Implikationen einer Ordnungstheorie stehen im Vordergrund seiner

¹⁴ Deutschmann (1973), S.178

¹⁵ Ebd., S.208

¹⁶ Vogt (1973a), S.161ff

seiner Arbeit, vielmehr soll im Rahmen der Skizze einer ökonomischen Staatstheorie die Entwicklungslogik eines privaten und öffentlichen Produktionssystems untersucht werden. Er faßt thesenartig die zentralen Aussagen zusammen: "Ein kapitalistisches System generiert aufgrund seiner spezifischen Legitimationsproblematik über einen ungleichmäßig verteilten technischen Fortschritt einen tendenziell wachsenden staatlichen Sektor. Daraus entstehen Überlebensprobleme des kapitalistischen Systems, die formal denen ähnlich sind, welche in klassischen Stagnations- und Zusammenbruchstheorien abgeleitet worden waren, ohne daß man indes - wie bei diesen - zur Begründung auf eine wohl kaum prognostizierbare Erschöpfung des technischen Fortschritts zurückgreifen muß."¹⁷

Als Ergebnis seiner modellhaften Überlegungen ergibt sich die Alternative, daß entweder das System an den Konflikten, die eine fallende Tendenz der Profitrate auslösen müßte, zerbricht, oder "es transformiert sich in neue Strukturen." Damit will er aber keineswegs die "tatsächliche Entwicklung" prognostiziert haben, da ein Automatismus in den wirklichen Konfliktlösungsprozessen nicht geltend gemacht werden könne. In seiner Antwort auf den Vorwurf, diese rein logische Untersuchungsmethode sei "ahistorisch",¹⁸ bestätigt er die eingeschränkte Rationalität seines Modells. "Diese Ableitung eines staatlichen Sektors in kapitalistischen Systemen entspricht einer Logik, aber nicht notwendig dem konkreten historischen Ablauf solcher Systeme."¹⁹ Im Zusammenhang der

17 Vogt (1974a), S.295

18 Kurz (1974), S.281ff

19 Vogt (1974a), S.303

Wiederaufnahme seiner Ausgangsthese, daß es eine Güterproduktion gibt, die staatlich organisiert wird, obwohl sie prinzipiell kapitalistisch organisierbar wäre, veranlaßt die empirisch evidente Tatsache, daß sich Güter dem "Warenimperialismus" entziehen, Vogt zu der Voraussage einer "tendenziellen Zunahme des Staatsanteils." Er wendet sich folglich gegen eine Prognose der Auflösung der gemischten Wirtschaft.²⁰

Eine solche Prognose ist auch nicht möglich. So ist nach Brüggemeier die Verlaufsgeschichte der Bankenkrise von 1931 in Deutschland "exemplarisch ... für die politische Bewältigung ökonomischer Strukturkrisen in einer kapitalistischen 'mixed economy'."²¹ Das Ergebnis dieses "Etatismus wider Willen" war eine "weitgehende stillschweigende Verstaatlichung des deutschen Privatbankensystems und ... die Ausdehnung der staatlichen Kontrolle im Bereich der Schwerindustrie."²² Andererseits finden aber "Entmischungen" bzw. "Desorganisationsprozesse" statt, die die Weiterexistenz des Interventionismus sichern. Insofern ist Miliband zuzustimmen, der nicht schon aufgrund eines relativ großen öffentlichen Sektors von gemischter Wirtschaft reden will und diesem Terminus wegen seiner "stark apologetischen Implikationen" skeptisch gegenübersteht; andererseits aber betrachtet auch er die staatliche Intervention und den Streit um ihre Begrenzung bzw. Ausweitung als genuinen Bestandteil der kapitalistischen Produktionsweise.²³

20 Vgl. zur Kritik von Zusammenbruchstheorien, Schäfer (1974), S.CXXIIIf; vgl. die widersprüchlichen Aussagen zur "Illusion eines Mittelweges", Dobb (1973), S.156ff

21 Brüggemeier (1977), S.277

22 Ebd., S.283

23 Vgl. Miliband (1975), S.21,98f

2. "Neomerkantilismus" oder Interventionismus?

Nach Habermas findet die Umkehrung des Prozesses der Emanzipation von merkantilistischem Regelement im zunehmenden Interventionismus seit dem letzten Viertel des 19. Jahrhunderts seinen Ausdruck.²⁴ Und KÜng ist der Meinung, daß unabhängig von den besonderen Bedingungen der verschiedenen hohen Grade des Staatsinterventionismus in verschiedenen Ländern und unter verschiedenen Staatsformen der "Ausdruck Neomerkantilismus heute auf die Wirtschaftspolitik aller Staaten unabhängig von ihrer grundsätzlichen ideologischen Einstellung"²⁵ zutrifft.

In Verbindung mit seiner Theorie des gemischten Systems beschreibt Sombart 1927 die Wirtschaftspolitik seiner Zeit als eine Stilmischung, die die Bezeichnung Neomerkantilismus verdiene. "Wiederum lautete die Parole: soviel Staat - soviel Kapitalismus."²⁶ Sombarts Feststellung des Übergangs der inneren Wirtschaftspolitik von den Grundsätzen des Liberalismus zum Prinzip des "normativ geregelten Wirtschaftslebens" ist eine gute Beschreibung interventionistischer Praktiken.²⁷

Habermas sieht neben dem wirtschaftspolitischen Aspekt der neomerkantilistischen Politik, die einen Eingriff der öffentlichen Gewalt in den Verkehr der Privatleute zur Regelung der

24 Vgl. Habermas (1962), S.172; Hirsch (1970), S.28f

25 KÜng (1941), S.25

26 Sombart (1927), S.410

27 Vgl. ebd. S.411; vgl. die Bezeichnung der Selbstverwaltungspläne Rathenaus als neomerkantilistisch, Scheuner (1952), S.147f

Interessenkonflikte bedeutet, im Rahmen seiner Prämisse einer gleichzeitigen Verstaatlichung der Gesellschaft und Vergesellschaftung des Staates eine Refeudalisierung der Gesellschaft. Die Wirtschaftsverbände und Massenorganisationen müßten ihre private Autonomie durch politische erwerben und behaupten, "insofern, als mit der Verschränkung von öffentlichem und privatem Bereich nicht nur politische Instanzen gewisse Funktionen in der Sphäre des Warenverkehrs und der gesellschaftlichen Arbeit, sondern auch umgekehrt gesellschaftliche Mächte politische Funktionen übernehmen."²⁸

Daraus folgt ein "Trend zur Entkräftung der Öffentlichkeit", da die Organisationen mit dem Staat und untereinander politische Kompromisse, möglichst unter Ausschluß der Öffentlichkeit anstreben. Diese Entwicklung steht dem Prinzip der sozialstaatlichen Umfunktionierung der Grundrechte, das das Öffentlichkeitsgebot von den Staatsorganen auf alle staatsbezogen agierenden Organisationen ausdehnt, entgegen.²⁹

Demgegenüber resultiert bei Briefs "eine Art Neomerkantilismus" aus dem Verlust der Autonomie des wirtschaftlichen Prozesses und aus der Tatsache, daß "soziale Zwecke irgendwelcher Definition und Herkunft sich zunehmend an Intensität und Breite geltend machen."³⁰ Die negativen Folgen für die Demokratie sieht er folgerichtig in ganz anderer Richtung als Habermas: Im klassischen Liberalismus, in dem die Selbstheilungskräfte des Marktes "noch freies Spiel" hatten, "war die Demokratie noch nicht zur Weltanschauung entartet", man kannte "keinen Demokratismus und kein wildlaufendes Pathos

²⁸ Habermas (1962), S.273

²⁹ Vgl. ebd., S.274ff; als Gegenstrategie: "kritische Publizität"

³⁰ Briefs (1973), S.240

des Sozialen"; der Staat war "von Tradition umwittert und mit Hoheit ausgestattet." Der wahre Feudalismus zeigt sich erst heute. "Es fehlte damals also durchaus der neofeudale Einschlag, der sich in der heutigen Gesellschaft zeigt. Es gab noch keine Kurfürsten, Magnaten, Grafen und Barone starker Verbände, deren 'Burgen' sich nahe an die staatlichen Regierungs- und Verwaltungszentren heranschieben und die praktisch ein Vetorecht beanspruchen gegen alle Regierungsmaßnahmen, die sie für sich als schädlich empfinden."³¹

Wehlers Gegenüberstellung der Begriffe Organisierter Kapitalismus und Neomerkantilismus ist interventionismustheoretisch bedeutsam. "Der häufig gebrauchte Begriff des 'Neomerkantilismus' verfehlt durch seine oberflächliche Ähnlichkeit grundlegende Verschiedenheiten von Merkantilismus und Organisiertem Kapitalismus; die wesentlichste Differenz besteht vielleicht darin, daß der Merkantilismus mühsam Wachstum zu induzieren versuchte, während es der Organisierte Kapitalismus mit den ganz andersartigen Problemen eines dem Säkulartrend nach bereits voll inaugurierten ungleichmäßigen industriellen Wachstum zu tun hat."³² Die wichtige Rolle des Staates als Organisator im gemischten System bestätigt auch Briefs mit dem Ausdruck "Paradox der durch Machtfülle geschwächten Regierung"; d.h.: "In gewissem Umfang ist der Staat nicht mehr nur ein Schiedsrichter, sondern gleichzeitig

³¹ Ebd., S.241

³² Wehler (1974), S.51; selbst Briefs fragt sich, ob die "Wirtschaftswunder" sich dem neomerkantilen Einfluß oder der "Selbststeuerung" verdanken, Briefs (1973), S.256f

der stärkste Spieler im Felde, der um des Ergebnisses willen die Spielregeln ändert, wie es ihm gerade paßt."³³ Da jedoch die Souveränität des Staates im "entfesselten Laissez-faire-Pluralismus" durch Verbandsmacht - besonders natürlich durch die Gewerkschaften³⁴ - bedroht ist, müßte die öffentliche Gewalt wieder in die Lage versetzt werden, "das öffentliche Interesse und besonders den öffentlichen Frieden gegen Gewalttat, Streik(!) und physische Gewalt der Privatregierungen zu verteidigen".³⁵

3. Theorien der Wirtschaftsordnungen bzw. Wirtschaftssysteme und die wirtschaftsliberale Argumentation gegen den säkularen Charakter des Interventionismus

Inwieweit ist Euckens Theorie der "Wirtschaftsordnungen" als Versuch zu werten, die Staatseingriffe als "ordentlichen" Bestandteil des gemischten Systems zu integrieren?

Obwohl er hervorhebt, daß seit "Ende der 70er Jahre des vorigen Jahrhunderts die Wirtschaftspolitik eine Wendung zu Interventionen vollzogen" hat, sieht er aufgrund der Tatsache, daß der Staat nur punktuell eingreift, anscheinend keine Veranlassung, den Interventionismus als Problem zu begreifen. "Wir können also darauf verzichten, die interventionistische Wirtschaftspolitik besonders herauszustellen."³⁶

33 Briefs (1966), S.87

34 Vgl. ebd., S.285ff die Forderungen nach Revision der Gewerkschaftsorganisation

35 Ebd., S.88

36 Eucken (1959), S.35

Er geht davon aus, daß "stets und überall alles wirtschaftliche Handeln auf Plänen" basiert; die Wirtschaftsformen "aller Geschichte" lassen sich auf zwei Grundformen - "Zentralverwaltungswirtschaft" und "Verkehrswirtschaft" - reduzieren.³⁷

Wie ist nun der Wirtschaftsprozess zu organisieren, so daß die "Politik der Wettbewerbsordnung"³⁸ nicht zu einer "Wirtschaftspolitik der Mittelwege", die eine "Wirtschaftspolitik der Experimente" ist, verkommt?

Das Grundprinzip dieser "modernen Wirtschaftspolitik" wird dadurch erfüllt, daß der "Preismechanismus funktionsfähig" gemacht und die "Marktform der vollständigen Konkurrenz zur Entwicklung" gebracht wird. Als staatspolitische Leitlinien der Wirtschaftspolitik ergeben sich zwei Grundsätze, bei deren Beachtung der "Staat als ordnende Potenz aktionsfähig" wird:

"Erster Grundsatz: Die Politik des Staates sollte darauf gerichtet sein, wirtschaftliche Machtgruppen aufzulösen oder ihre Funktionen zu begrenzen."

"Zweiter Grundsatz: Die wirtschaftspolitische Tätigkeit des Staates sollte auf die Gestaltung der Ordnungsformen der Wirtschaft gerichtet sein, nicht auf die Lenkung des Wirtschaftsprozesses."³⁹

Die "Wirtschaftspolitik der Experimente", also das Interventionssystem, wird folglich auch in Zukunft weiterexistieren, da eine Schwächung oder gar Auflösung der wirtschaftlichen Machtgruppen weder in der Macht noch im Interesse des

37 Vgl. ebd., S.26ff

38 Vgl. ebd., S.152ff

39 Ebd., S.188f,189

Interventionsstaates liegt; und die Forderung seines Rückzuges auf die Gestaltung der Ordnungsformen der Wirtschaft vergißt die Bedeutung der elementaren Gestaltungsfunktion des Staates, die er aufgrund der eben nicht zureichenden Leistungen der Wettbewerbsordnung vor seinem Eingriff zugewiesen bekam.

Klotens Überlegungen zur Typenlehre der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnungen,⁴⁰ die von Euckens Morphologie der Wirtschaftsordnungen ausgehen und dieser die Funktion zuweisen, durch exakte Modellbedingungen "zeitlose geistige Deduktionen zu ermöglichen", erbringen eine Klärung der Frage, welchen Beitrag die Typisierungen von Wirtschaftssystemen zur Analyse von realen Wirtschaftsordnungen leisten können.

Kloten stellt recht deutlich heraus, daß in der Realität nur "dualistische Wirtschaftsformen" vorkommen. "Alle realen Wirtschaftsordnungen erhalten nun durch das Nebeneinander von öffentlicher und privater Wirtschaftsführung bestimmter Art ihr Gepräge. Es existiert eine soziale Rangordnung zwischen den öffentlichen und privaten Wirtschaftsplänen, die m.a.W. eine unterschiedliche 'Wichtigkeit' im Wirtschaftsprozeß haben; diese - nicht die Zahl der Wirtschaftspläne - charakterisiert letztlich die Struktur der Wirtschaftsordnungen."⁴¹ Da also die Frage lautet: Wie viele planen?, ist Euckens idealtypisch ausgerichtete Entgegensetzung von Verkehrswirtschaft und Zentralverwaltungswirtschaft ein "Bruch zwischen geschichtlicher Erfahrung und theoretischer Forschung." Um die

⁴⁰ Kloten (1955); zu den Theorien der Wirtschaftsordnungen, -systeme, -stufen, -stile etc. vgl. die Beiträge in: Schachtschabel (1971)

⁴¹ Kloten (1955), S.455

Mischformen erfassen zu können, reiche die kombinierte Anwendung der konstitutiven Grundformen unter gleichzeitiger Hinzufügung ergänzender Charakteristika nicht aus.⁴²

Dualistische Integrationstheorien versuchen, den "sozio-ökonomischen Dualismus", der ein Nebeneinander bestehender Wirtschaftsbereiche in Formen des regionalen, sektoralen und soziologischen Dualismus bezeichnet, durch eine umfassende Integrationsfunktion der Infrastrukturpolitik zu überwinden. Hinter diesen Auffassungen steht die Annahme, daß eine verstärkte staatliche Verantwortung die innere Logik des kapitalistischen Wirtschaftssystems zwar nicht völlig negiert, jedoch für soziale Gerechtigkeit, Mitbestimmung und Milderung der negativen Auswirkungen des Verwertungsprinzips sorgt.⁴³

Benda sieht für die Bundesrepublik den Idealzustand einer gemischten Wirtschaft bereits verwirklicht. Er stimmt Hubers Lehre vom gemischten System der Wirtschaftsverfassung zu, wonach dieses sich als eine durch das Sozialstaatsgebot eingeschränkte Marktwirtschaft konstituiert.⁴⁴ Seine Ablehnung der Sozialisierung, der in ihrer Verankerung im Art. 15 GG die "etwas skurile Ehrwürdigkeit eines altertümlichen Bauwerks" anhaftet, und welcher gegenüber "Pietät" bezeugt werden sollte, da sie "obsolet" ist,⁴⁵ läßt allerdings "gemeinwirtschaftliche Möglichkeiten" im Rahmen des Grundgesetzes zu. "Nicht die

42 Vgl. Klotens Schema der Wirtschaftsordnungen als Kombination von Wirtschaftssystem und Eigentumsordnung, ebd., S.463

43 Vgl. die Kritik der Infrastrukturtheorien von Körner und Jochimsen als Theorie der Entwicklung des marktwirtschaftlichen Systems, Güther (1977), S.47ff

44 Vgl. Benda (1966), S.167f

45 Vgl. ebd., S.356f

Enteignung oder die Sozialisierung, sondern die Einflußnahme auf die Unternehmensleitung kann die Herrschaftsverhältnisse wirksam verändern."⁴⁶ Außerdem sei es "zweckmäßiger ..., das Einkommen, als das Kapital zu sozialisieren", denn, "wie einfach und wirksam die Methode der sozialen Umschichtung über das Finanzamt ist,"⁴⁷ dürfte angesichts der hohen Staatsquote dem Staat nicht mehr verborgen geblieben sein.

Bendas "geminwirtschaftliche Möglichkeiten" erweisen sich schnell als Unmöglichkeiten angesichts der Autonomie der Unternehmensleitungen. Darüber hinaus ist es mehr als illusorisch anzunehmen, über das Finanzamt finde eine soziale Umschichtung statt. Erstens wird sehr schnell auf die "Verfassungsrechtlichen Grenzen der Wirtschaftslenkung und Sozialgestaltung durch Steuergesetze"⁴⁸ hingewiesen, und zweitens bewiesen die jüngsten empirischen Ergebnisse der Sozialindikatoren-Forschung, daß weder eine Vermögens- und noch eine Einkommensumverteilung in der Bundesrepublik stattgefunden hat, was auch durch das staatliche "Transfer-System" nicht nachträglich korrigiert werden konnte.⁴⁹

Im Zusammenhang der These vom "Ende des Kapitalismus", wie sie die Gewerkschaften nach dem Zweiten Weltkrieg vertraten, ist deren programmatische Forderung nach Einrichtung eines

46 Ebd., S.367

47 Ebd.

48 Friauf (1966); Benda (1966), S.352ff; vgl. die Beiträge in: Scheuner (Hrsg./1971)

49 Krupp (1978); Schmaus (1978); Glatzer (1977); "The actual effect of the welfare state on income distribution is less important as a source of working-class support for it than the perception that it does something for them." Wilensky (1975), S.67

gemischten Systems zu verstehen. "Teilverstaatlichungen, paritätische Mitbestimmung und wirtschaftliche Rahmenplanung sollten die Grundpfeiler des - z.T. als Sozialismus verstandenen - neuen 'gemischten' Wirtschaftssystems sein, das nicht zuletzt durch Beteiligung der Gewerkschaften an allen gesellschaftspolitischen Institutionen ökonomische Rationalität und soziale Gerechtigkeit verbände. Da die 'sozialisierten' und von den Organen der Werktätigen mitbestimmten Unternehmen weiterhin nach kapitalistischen Rentabilitätsprinzipien geführt werden sollten, hätte die Durchsetzung dieser Ordnungsvorstellungen zwar die Ersetzung bestimmter Formen kapitalistischen Eigentums durch andere, die Einführung zusätzlicher Planelemente und eine qualitativ neue Stufe der Integration der Gewerkschaften in den Staat bedeutet, aber die Mehrwertproduktion als Grundcharakter des Systems beinhalten. Es sollte jedoch im Interesse der Gesamtheit produzieren, das Recht auf Arbeit einlösen und weniger krisenanfällig gemacht werden."⁵⁰

*

"L'interventionisme implique une intervention peut-être fréquente mais non systématique de l'Etat."

Charles Bettelheim⁵¹

Das Interventionismussystem ist weder eine "Krankheit" (Böhm), die durch Staatsaskese und Rückkehr zu einem "ge-

⁵⁰ Niethammer, u.a. (1976), S.691

⁵¹ Nach Abendroth (1968), S.467

sunden" Wettbewerbsverhalten auskuriert werden könnte, noch weist es unzweideutige Merkmale eines Übergangssystems auf, welches sich zwangsläufig/naturgesetzlich nach einer Phase des Dirigismus "zur voll systematisierten Planung" (Abend-roth) fortentwickelt. "Die Marktwirtschaft hat also aus ihren soziologischen Eigenkräften heraus die Staatsintervention geboren."⁵²

Aus liberaler Sicht ist klar, daß der Staatsinterventionismus das Produkt unwissender, politisch vermittelter Gruppenkämpfe ist, die sinn- und zweckwidrig der maximalen Wohlstandsentwicklung im Wege stehen: "Die Arbeitslosigkeit von Hunderttausenden und Millionen als Dauererscheinung auf der einen Seite und die Kapitalaufzehrung auf der anderen Seite sind die Folgen des Interventionismus: der künstlichen Hochhaltung der Löhne durch die Gewerkschaften und der Arbeitslosenunterstützung."⁵³ Nur die "Maßnahmen, die zum Zwecke der Aufrechterhaltung und Sicherung des Sondereigentums an den Produktionsmitteln getroffen werden, sind keine Eingriffe in unserem Sinne."⁵⁴

Die neoliberale Interventionismus-Kritik erkennt richtig, daß aufgrund von Überschneidungen und partieller gegenseitiger Paralyse der Eingriffe eine schlüssige Erklärung des Wirtschaftsgeschehens nur sehr schwer abgegeben werden kann. "Die Theorie dankt ab und überläßt der Statistik und den Zahlendeutern das Feld."⁵⁵ Die Frage ist nur, ob durch

⁵² Küng (1941), S.264; vgl. zur Vorliebe einflußreicher Unternehmer für den Interventionismus, Böhm (1950), S.XLV

⁵³ v.Mises (1929), S.15; Schmoller und Marx als Interventionisten, ebd., S.41

⁵⁴ Ebd., S.3

⁵⁵ Böhm (1950), S.XXXVII

Beschwörung der reinen Lehre der bestehende Interventionismus, der tatsächlich als "ein System des geringsten Widerstandes, der punktuellen Augenblickshilfen, der unlösbaren Klassen- und Gruppenkämpfe, des grundsatzlosen Kurierens an Symptomen von Fall zu Fall"⁵⁶ erscheint, überwunden werden kann. Die Kritik verkennt darüber hinaus die wichtigen politischen Bestandserhaltungsmomente des Interventionssystems. "Die Summe noch so vieler Interventionen ergibt keine Ordnung, d.h. der Interventionismus kann nicht für sich selbst bestehen, ist für sich selbst nicht lebensfähig; er ist vielmehr von der Existenz einer Verkehrswirtschaft abhängig, ähnlich wie eine Schmarotzerpflanze auf das Vorhandensein eines Wirtsorganismus angewiesen ist."⁵⁷

Um die Möglichkeit eines kategorischen Entweder(Kapitalismus)-Oder(Sozialismus) aufrechterhalten zu können, behauptet sowohl die wirtschaftsliberale als auch die planwirtschaftliche Position die historische Existenz liberalkapitalistischer Produktionsverhältnisse;⁵⁸ die eine, um die Idylle eines nicht vermachteten Wirtschaftssystems zu postulieren, die andere, um die Vision eines ad hoc realisierbaren echten Alternativsystems als konkrete Utopie erscheinen zu lassen. "Aber während die Produktion theoretisch auf diese Art und Weise (marktgesetzlich) organisiert werden konnte, ignorierte die Warenfiktion die Tatsache, daß die Auslieferung des Schicksals der Erde und der Menschen an den Markt mit deren Vernichtung gleichbedeutend wäre. Dementsprechend bestand die Gegenbewegung in der Einschränkung der Freiheit des Marktes in bezug auf die Produktionsfaktoren Arbeit und Boden. Dies

⁵⁶ Ebd., S.XXXV

⁵⁷ Ebd., S.XXX

⁵⁸ Vgl. S. 108, Abendroths Vorstellung eines Rückfalls in den liberalen Kapitalismus nach 1945

war das Hauptziel des Interventionismus."⁵⁹ Eine klassen-theoretische Analyse der Gegenbewegung wird feststellen, daß diese sich aus den unterschiedlichsten gesellschaftlichen Kräften zusammensetzt und in ihren indirekten Auswirkungen der Systemstabilisierung durch allmähliche Transformation ("Lernfähigkeit") diene. Dazu sagt Polanyi: "In Wirklichkeit lieferte das Klasseninteresse bloß eine begrenzte Erklärung für langfristige gesellschaftliche Entwicklungen. Viel häufiger wird das Schicksal einer Klasse von den Erfordernissen der Gesellschaft bestimmt, als das Schicksal der Gesellschaft von den Erfordernissen von Klassen."⁶⁰

4. Die "Kumulationstendenz" des Staatsinterventionismus und das "richtige" Maß an Interventionen - Der liberale Staat als "schwacher" und "politischer" Staat

Die Ansicht, daß eine Intervention in einer Kettenreaktion weitere hervorrufen kann, wodurch der status quo des teils marktgesteuerten, teils durch politische Entscheidungsfindungsprozesse geregelten gesellschaftlichen Reproduktionsprozesses endgültig zerstört würde, tritt in den verschiedensten Varianten auf.

Matticks Theorie der gemischten Wirtschaft ist nicht frei von einer solchen "Zusammenbruchsvermutung", wonach die staatlich induzierte Produktion letztlich das entscheidende

⁵⁹ Polanyi (1977), S.170 (Hervorhebung von mir)

⁶⁰ Ebd., S.195; vgl. die Durchführung der "ursprünglichen Akkumulation" unter nicht-kapitalistischen Bedingungen; vgl. zur Einleitung von Transformationen, Bahro (1977), S.146

Hindernis für eine weitere erfolgreiche Akkumulation sein kann.⁶¹

Die wirtschaftsliberale Position nennt die Voraussetzungen, bei deren strikter Einhaltung es ausnahmsweise erlaubt ist, den Sündenfall der Intervention zu begehen: "Insoweit im übrigen überragende sozialpolitische oder staatspolitische Rücksichten (bei peinlichster Zurückhaltung) Interventionen gebieten und rechtfertigen sollten, erfordert der Grundsatz der Vereinbarkeit mit dem Koordinationsprinzip, daß prinzipiell erstens unter mehreren Techniken der Intervention diejenige gewählt wird, die einer Wettbewerbsordnung am meisten konform ist, d.h. der die geringste Tendenz innewohnt, im Interesse der Erfolgssicherung weitere Interventionen nach sich zu ziehen, daß man es zweitens bei der geringsten Dosierung bewenden läßt, und daß drittens die Zahl der Interventionen auf dasjenige Maß beschränkt bleibt, das sich politisch gerade noch verantworten läßt."⁶²

Die Kumulationstendenz, die nach Küng eine "theoretisch und empirisch sehr häufig festgestellte Erscheinung" ist, besteht darin, daß die "eine wirtschaftspolitische Maßnahme der Ergänzung durch eine andere ruft"; ihr Ursprung ist "im Marktmechanismus"⁶³ zu suchen. Die Assimilierungsvorgänge einer wirtschaftspolitischen Datenänderung können den Erfolg der ersten Maßnahme dermaßen in Frage stellen, daß eine Gegen-

61 Vgl. Mattick (1974a), S.24

62 Böhm (1950), S.XXXIII (Hervorhebung von mir); in der Bildungspolitik gerät der Staat in einen "Teufelskreis" kumulierender Interventionen, Zöller (1977), S.74

63 Küng (1941), S.299

intervention erfolgen muß. Jeder Intervention haftet darüber hinaus eine "Nebenwirkung ganz allgemeiner Natur" an; sie verliert im Laufe der Zeit an "Wirksamkeit und Kraft", oder mit anderen Worten, es erfolgt eine langsame Schwächung der Stellung des Machtfaktors in der Wirtschaft.

Der Interventionsstaat Bundesrepublik bedient sich im allgemeinen nicht der Interventionsformen (Höchst-, Mindest- und Monopolpreise), die dem "Drang nach Vollständigkeit, nach allseitiger Kontrolle, nach Versperrung jeder Lücke" unterliegen, sondern eher jener mit dem "Charakter von Verkehrsordnungen ... , die die wirtschaftlichen Kräfte und Größen nicht wesentlich in ihrer Wirkungsweise ablenken oder verändern wollen."⁶⁴ Es handelt sich um ordnungspolitische Probleme wie die "verkehrten Anreizwirkungen" bei öffentlichen Gütern, deren "Öffentlichkeitsgrad" steigt, je mehr verkehrte Anreize in ihre Produktion eingehen.⁶⁵ Als Beispiel für die Fixierung des Öffentlichkeitsgrades "in schwindelnder Höhe" wird von Bonus die "'Entkoppelung' von Bildungs- und Beschäftigungssystem" genannt. Als Allheilmittel gegen Versorgungsstörungen und gegen die Aushöhlung der Marktwirtschaft wird eine Reduktion des Öffentlichkeitsgrades vorgeschlagen, d.h. die unbefangene Untersuchung der "Privatisierung" staatlicher Domänen.⁶⁶

Denn jederzeit besteht die Gefahr des Abgleitens in den Dirigismus: Die Kapitalverkehrskontrollen der Währungskrisen von 1972 und 1973 sind ein "gutes Beispiel für die schiefe

64 Ebd., S.302

65 Vgl. Bonus (1977)

66 Vgl. ebd., S.21

Ebene kumulativer Staatsinterventionen", die nur zu respektieren waren, da "kein anderer Ausweg gesehen wurde und man die eigenen Maßnahmen wie eine Kröte schluckte."⁶⁷ Erst die Wechselkursfreigabe im März 1973 zeitigte als positives Ergebnis den Abbau des "Gestrüpps" der dirigistischen Abwehrmaßnahmen gegen unerwünschte Devisenzuflüsse.

Habermas' Einschätzung der systemkonformen (nichtkumulativen) Interventionsparameter als in der Regel rein monetärer Größen wird durch seine Beurteilung der Selbstbeschränkung ihrer Eingriffsintensität bestätigt: "Eben diese Größen verlieren ihren Steuerungseffekt, je schwächer die abstrakten Tauschwertorientierungen werden. Die Folgeprobleme einer staatsinterventionistisch beschleunigten Vergesellschaftung der Produktion zerstören mithin die Anwendungsbedingungen für wichtige Instrumente der Staatsintervention selber."⁶⁸ Offe benennt als Resultat einer solchen auf Anpassung und Konfliktvermeidung ausgerichteten "System-Politik" die "partielle oder temporäre Exemption immer größerer Gruppen aus unmittelbar tauschbestimmten Bedingungen".⁶⁹ Die Formen direkter politisch-administrativer Statuszuteilung (anstelle ökonomischer) kumulieren bei ihm aber nicht; sie bleiben partiell und temporär, d.h. im Rahmen des Interventionismussystems.

⁶⁷ Kloten (1976), S.681; vgl. Emminger (1976), S.528ff

⁶⁸ Habermas (1973), S.95

⁶⁹ Offe (1972), S.43

Welche Bedeutung haben die Konstruktionen "idealtypischer Interventionsformen", die jenes Maß an Eingriffen in quantitativer und qualitativer Hinsicht definieren sollen, das als "verträglich" mit dem Prinzip der marktwirtschaftlichen Steuerung hingestellt wird?

Mit Marbachs richtiger Bestimmung des Interventionismus als "System der Wirtschaftspolitik"⁷⁰ stellt sich die Frage, ob eine a priori Systematisierung von marktgerechten und nicht-marktgerechten Interventionsformen überhaupt möglich und sinnvoll ist.

Röpkes Unterscheidung von zwei Hauptarten der Intervention in "konforme" und "nichtkonforme", d.h. solchen, die sich ins Marktgeschehen einfügen und anderen, die den Preismechanismus und die Selbststeuerung des Marktes außer Kraft setzen, bezeichnet Marbach zu Recht als problematisch. Denn die langfristigen Auswirkungen einer konformen Intervention können eine partielle Aufhebung des Preismechanismus bewirken, so daß der Markt ebenso gestört wird wie bei einer offensichtlich nichtkonformen Maßnahme. In Küngs "Typologie der Interventionen", werden die nichtkonformen Maßnahmen als jene bezeichnet, die "gewisse abhängige Variablen oder Ergebnisse des Wirtschaftsprozesses ... unmittelbar zu korrigieren suchen, ohne an den Bedingungen etwas zu ändern, welche diese Ergebnisse herbeiführen", während die konformen die "Größe der unabhängigen Variablen, der Bedingungen oder Daten"⁷¹ (z.B. Produktionszuschüsse) bereits verändern. Diese

⁷⁰ Dagegen bei Jöhr als wirtschaftliche Epoche, vgl. Marbach (1950), S.16

⁷¹ Küng (1956), S.326

Unterscheidung überzeugt ebenso wenig wie die Differenzierung in Anpassungs-, Erhaltungs- und Gestaltungsinterventionen oder die Gegenüberstellung von präventiven und repressiven Interventionen, da jeweils eine konkrete Maßnahme von einer Kombination verschiedener Merkmale geprägt ist. Seine Behandlung der "Frage des Maßes" ergibt folglich nur recht ungenaue Anhaltspunkte für die Bestimmung der Grenzen des Umfangs und der Intensität der Staatstätigkeit: Es gibt "technische Grenzen, dann solche rechtlich-moralischer Natur, ferner ökonomische und schließlich politisch-soziologische Schranken"

Der "kritische Interventionsgrad" wird kaum konkreter als durch das Indiz sinkender "Investitionsfreudigkeit" zu bestimmen sein. Interessant ist, daß Küng die "verhängnisvollste Erscheinung des modernen Interventionismus" in der "Koalition von Gruppenkapitalismus und Bürokratie" erblickt, aus der die Herrschaft der "Interventionstechniker" resultiert, die ihrerseits der "Verführung der Macht" erliegen.⁷²

Marbach bezeichnet die meisten staatlichen Eingriffe als reine Re-Interventionen auf privates (z.B. monopolistisches) Handeln. Der Interventionsstaat mit seinem "idealtypisch-eigenem Charakter" verkörpert somit die "mittlere Lösung", deren theoretisches Kleid zwar "mangelhaft und unschön", die aber real und einzig praktikabel sei, und für deren Erhalt die Grenze "maßvoller Intervention" nicht überschritten werden dürfte: "a) durch eine unzweckmäßige Kombination der Produktionsmittel oder b) zufolge überhäufte und daher nur

⁷² Vgl. Briefs (1966), S.XII der Staat als Organ dominanter Gruppeninteressen ist ein "pouvoir dirigé".

schwer in ein neues Zusammenspiel zu bringender Datenänderungen oder c) durch neue Ungleichgewichte der Kaufkraftverteilung."73

*

Die Forderung strikter Staatsabstinenz impliziert die Ablehnung einer Verhütung von Massenarbeitslosigkeit durch "zentrale Lenkung", denn: "Die Arbeitslosigkeit oder der Verlust des Einkommens, die in jeder Gesellschaft einige Menschen treffen werden, sind sicherlich weniger degradierend, wenn ihre Ursache im Unglück zu suchen ist und sie nicht bewußt von der Regierung auferlegt sind." Folglich ist der Staat, der das Maß- und Gewichtswesen überwacht, "sicherlich ein tätiger Staat, während derjenige, der die Anwendung von Gewalt, z.B. durch Streikposten, erlaubt, ein untätiger Staat ist. Und doch ist es so, daß der Staat im ersten Fall liberale Grundsätze befolgt, im zweiten aber nicht."74

Diese Theorie des "schwachen Staates" gehört nach Heller in der "Arsenal der Verhüllungsideologien", deren Funktion darin besteht, einen "geradezu konträren Zustand" zu rechtfertigen.⁷⁵ Die Kennzeichnung dieses Staates als "negativer Staat" bekommt dann allerdings eine doppelte Bedeutung: "Der liberale Staat war immer so stark, wie die politische und soziale Situation und die bürgerlichen Interessen es erforderten."⁷⁶

73 Marbach (1950), S.51

74 Hayek (1976), S.91 (Hervorhebung von mir); vgl. S.116

75 "Keineswegs Nichtintervention, sondern private Mobilisierung der staatlichen Macht und zwar sehr kräftige Intervention auf dem Gebiete der Wirtschaft ist die wahre Parole der bürgerlichen Gesellschaftsordnung." Heller, nach Boris (1971), S.301

76 Neumann (1967), S.7

Die Theorie des schwachen Staats, das "einflußreichste und gefährlichste Stereotyp" zur Erklärung des Verhältnisses von Ökonomie und Politik, hat vordergründig die Funktion das Politische zu eliminieren und trifft nur in dem Fall auf eine reale Situation zu, wo die "Kontrolle der politischen Macht durch die ökonomischen Machthaber ... so eng" ist, daß die staatliche Herrschaft zu verschwinden schien oder tatsächlich an Bedeutung verlor. Es wäre aber falsch anzunehmen, der Liberalismus würde tatsächlich die wahre Bedeutung der politischen Macht nicht erkennen: "Der ökonomische Liberalismus kann sich mit jeder politischen Theorie verheiraten."⁷⁷ So hat, wie Neumann sagt, die "Reaktion", die sich die liberale Staats- und Wirtschaftstheorie aneignete, die "Theorie der Nichtintervention des Staates" erst akzeptiert, "als der Staat begann, demokratisch zu werden."⁷⁸

Die Ideologie des schwachen Staats, die Nichtinterventionsforderung, wird dennoch weiterhin als Grundlage für programmatische Ordnungsmodelle genutzt. So basiert Karl Mannheims Modell eines demokratischen Planstaats auch auf der Vorstellung, daß es "zu Zeiten der liberalen Gesellschaftsordnung" nicht nur in der Theorie, sondern auch in der sozialen Realität "die Trennung der verschiedenen Wirklichkeitsbereiche" gab.⁷⁹ Er erklärt die Krise der bestehenden Ordnung aus Spannungen und Schwierigkeiten, die auftreten müssen, "solange das alte 'laissez-faire'-Prinzip und das neue Prinzip der Regulierung planlos nebeneinander wirken"⁸⁰

77 Ebd., S.174; vgl. ebd., S.172 Lassalles' "Nachtwächter-Staat" als "sehr gefährliches Wort"

78 Ebd., S.178

79 Vgl. Mannheim (1958), S.188

80 Ebd., S.15

dürfen.

D.h., daß Mannheim die "Frage der Machtbeziehungen und der Herrschaftsstruktur in der sogenannten Laissez-faire-Gesellschaft ausklammert,... ." ⁸¹

Mannheims "apolitisches" Planstaatsmodell resultiert - in Verbindung mit seinen Neutralitätsvorstellungen über den Liberalismus - aus der Annahme, daß die beobachtbare "Tendenz zu einer Integration der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Einheiten" ⁸² zu einer "Abnahme des politischen Elements" führt, obwohl die "Gesellschaft im Staat" ⁸³ aufzugehen scheint. Besonders die "unpolitische Steuerung des Konjunkturzyklus" scheint ihm eine Voraussetzung für eine "nach rein funktionellen Gesichtspunkten gelenkte" reibungslose Planung zu sein, die es ermöglichen soll, die "verheerende Wirkung von pöbelhaften Gefühlsaufwallungen auf die Regierungsarbeit" durch Sozialtechnik auszuschalten. ⁸⁴

Die politische Auseinandersetzung wird aber weiterhin die Etablierung des neuen Prinzips gesellschaftlicher Organisation verhindern, solange die Politik, wie Mannheim selbst einräumt, "weitgehend mit der ungleichen Verteilung knapper Güter verbunden" ist.

Ähnlich wie Mannheims "Drei-Stufen-Theorie", in der die Phase des Liberalismus nur als Übergangsstadium zwischen "geplanten Gesellschaftsorganisationen" figuriert, basiert auch Hilferdings Konzeption der Planbarkeit des durch das Finanz-

⁸¹ Boris (1971), S.100

⁸² Mannheim (1958), S.192

⁸³ Ebd., S.393

⁸⁴ Vgl. zu den "aristokratischen" Zügen seiner Elitentheorie, Boris (1971), S.103ff

kapital organisierten Kapitalismus auf der falschen Bestimmung der Rolle des Staates im System des Liberalismus. Das Finanzkapital als "Träger der Idee der Stärkung der Staatsmacht mit allen Mitteln" braucht einen "politisch mächtigen Staat"⁸⁵, und indem es diesen "starken Staat" schafft, sind die Voraussetzungen für einen politischen Machtwechsel gegeben. Die Hilferdingsche Theorie des "politischen" Staates ist eine Über- und Unterschätzung der "relativen Autonomie des Staates."⁸⁶

Nicht ohne Bedeutung für die heutigen Erscheinungsformen des Interventionismus ist die Tatsache, daß nach dem Zweiten Weltkrieg die konstitutiven Grundannahmen der Theorie des politischen Staates wieder in die Diskussion um die neue Staatsform eingebracht wurden. Der "liberale Rechtsstaat" als reiner "Rechtsbewahrerstaat" und die "staatsfreie Sphäre" der Ökonomie mußten als Ziele der Arbeiten zum Grundgesetz der Bundesrepublik erscheinen, solange aus einem Mangel an Vertrauen in "die Massen" die "Wiedergeburt des politischen Staates in reinster Form"⁸⁷ als Wunschperspektive im Hintergrund stand. Der Eingriffsspi~~ra~~um eines so definierten politischen Staates wäre jedoch nicht durch eine absolute Neutralität des Staates eingegrenzt worden, da, wer so argumentiert "übersieht, daß auch solche Politik Schranken

85 Hilferding (1968), S.456;"... , der Staat als unüberwindliches Instrument der Aufrechterhaltung der ökonomischen Herrschaft, damit aber zugleich die Eroberung der politischen Macht als Vorbedingung der ökonomischen Befreiung"; S.507

86 Vgl. zur historischen Bestimmung staatlicher Autonomie, Gerstenberger (1975a), S.15

87 Agnoli (1974), S.44; vgl. zur Geschichte des "politischen Staates", Lompe (1976), S.58ff

setzt: zum Schutz eines bestimmten Gutes - der Produktivität."⁸⁸ Dies ist der Kern des liberalen Interventionismus. Man vergißt die Existenz gesellschaftlicher Herrschaftsformen und nur "noch nebenher (nämlich in der Wirklichkeit) funktionieren staatliche Institute als (deren) Instrumente."⁸⁹ Ein historischer Rückblick zeigt, daß das Prinzip der Zentralisierung der Macht, welche sich aller Bereiche der Gesellschaft bemächtigt, mit der Entstehung des liberalen Staates zum Durchbruch kam.⁹⁰

*

88 v.Hentig (1973), S.33

89 Agnoli (1974), S.45f

90 Vgl. zum Begriff des "politischen Staates" bei Marx, Basso (1975), S.21ff; Schäfer (1974), S.Cff; Breuer (1977), S.86; Läpple (1973), S.26f; zur Zentralisierung der "Executivege-
walt" bei Tocqueville, Jacoby (1969), S.95ff

VI. Die "relative Autonomie des Staates" - Mechanismen zur
Sicherung der Handlungsspielräume der Staatsadministra-
tion

1. Zur Diskussion um die Bonapartismus-Konzeption bei Marx
und Engels

Vorauszuschicken ist, daß Marx den Staat eben nicht nur durch seine repressive und/oder ideologische Funktion definiert, sondern in vielen Hinweisen, die aber "alle Marx-Interpreten zu ignorieren scheinen", auf die "legitimen" bzw. "allgemeinen" Staatsfunktionen aufmerksam macht. "Es ist deshalb ganz offensichtlich eine nicht-marxistische Konzeption, den Staat auf seine repressiven Funktionen einzuengen, insbesondere heute, wo die ideologischen und organisatorischen Aufgaben des Staats ständig an Umfang und Bedeutung zunehmen."¹

Die Marxsche Darstellung der zunehmenden Zentralisation der Staatsgewalt trotz wechselnder Staats- und Regierungsformen endet mit der Feststellung, daß unter Louis Bonaparte sich "der Staat völlig verselbständigt zu haben" scheint; dennoch "schwebt die Staatsgewalt nicht in der Luft", da Bonaparte die isolierten Parzellenbauern, die unfähig sind ihre Klassen-

¹ Basso (1975), S.46; dagegen Althusser (1977a), S.115, die marxistische Tradition verstehe den Staat "explizit als repressiven Apparat".

interessen geltend zu machen, vertritt.² Daraus ist aber keinesfalls zu schließen, daß Bonaparte seine Macht nur für die Parzellenbauern - von denen er lediglich die "konservativen" protegiert -, einsetzt, denn er will als "patriarchalischer Wohltäter aller Klassen" auftreten. Aus dieser "widerspruchsvollen Aufgabe des Mannes" ergeben sich die "Widersprüche seiner Regierung", denn er muß ja auch noch als ausführendes Organ den objektiven Anforderungen der aufstrebenden Bourgeoisie genügen.³

In seiner Beschreibung der relativen Autonomie des bonapartistischen Staates erwähnt Marx "kein einziges Mal den Gleichgewichtsbegriff"⁴, der, von Engels verwendet, die "marxistische" Diskussion des Problems der relativen Autonomie des Staates prägte. "Ausnahmsweise indes kommen Perioden vor, wo die kämpfenden Klassen einander so nahe das Gleichgewicht halten, daß die Staatsgewalt als scheinbare Vermittlerin 5 momentan eine gewisse Selbständigkeit gegenüber beiden erhält."

Hirsch kritisiert diese Auffassung als quasi verengt "klassentheoretische" Bestimmung des Staates, bei der der Staat als eine über der Gesellschaft stehende, den Klassenkonflikt regulierende Macht erscheine.⁶ Nach Coletti liegt der Grund für Engels "voluntaristische" Vorstellung, die im Staat "ein von den herrschenden Klassen beabsichtigtes Produkt, eine Erfindung ad hoc sieht", in der Unfähigkeit,

2 Vgl. Marx (1973), S.196ff

3 Vgl. ebd., S.204; vgl. Blanke, u.a. (1975a), S.129

4 Gerschenkron (1974), S.359

5 Engels (1973), S.167; ähnlich für die vorkapitalistische Herrschaftsform eines "Zentralherrn", Elias (1969), S.236ff

6 Vgl. Hirsch (1973), S.207

an den speziellen ökonomischen Grundlagen des Staates anzuknüpfen.⁷

Wie hat die neuere marxistische Diskussion zum Problem der relativen Autonomie des Staates die Engellsche Gleichgewichtskonzeption bei der Analyse des heutigen Interventionsstaates verwendet?

Poulantzas glaubt, aus den Äußerungen von Marx und Engels zum historischen Bonapartismus eine allgemeingültige Aussage zur relativen Autonomie des bürgerlichen Staates ableiten zu können: "... , wollten sie damit sagen, daß dieser Staat der herrschenden Klasse nur insoweit wirklich von Nutzen sein kann, als er gegenüber deren verschiedenen Fraktionen relativ autonom und eben dadurch in der Lage ist, die Hegemonie der Klasse als Ganzer zu organisieren."⁸ Indem sie den Bonapartismus "systematisch durchdacht" haben, wollen sie ihn nicht nur als eine konkrete Form des kapitalistischen Staates, sondern als ein konstitutives Merkmal des kapitalistischen Staatstyps selber"⁹ verstanden wissen.

Diese und die Behauptung, daß Marx den Bonapartismus als "die politische Form des modernen Klassenkampfes" bezeichnet habe, erklärt Miliband schlicht als "falsch", da sie Unterstellungen bzw. Interpretationen von Texten seien, die diese Auslegung nicht stützten.¹⁰ Den Grund für Poulantzas' Ver-

7 Nach Schäfer (1974), S.XCVI; vgl. Funken (1973), S.92ff

8 Poulantzas (1976a), S.15f

9 Poulantzas (1975), S.258

10 Vgl. Miliband (1976a), S.31f und (1976b), S.45f; zustimmend Laclau (1976), S.64

drehungen der Quellentexte sieht er in dessen Absicht, sich auf die Autorität von Marx und Engels zu berufen, "für die Auffassung, daß es i n W i r k l i c h k e i t keinen Unterschied, oder zumindest keinen w i r k l i c h e n Unterschied zwischen dieser (Bonapartismus) und der bürgerlich-demokratischen Staatsform gibt."¹¹ Diese Einschätzung wird durch die von Poulantzas später vertretene Auffassung, daß die relative Autonomie des Staates "genau aus den widersprüchlichen Machtbeziehungen zwischen den verschiedenen gesellschaftlichen Klassen erwächst"¹², bestätigt.

Somit ist auch der "heuristisch-theoretische Nutzen der Bonapartismuskonzeption"¹³ zu bestreiten, denn es gilt, "zwei Probleme auseinanderzuhalten: die Unabhängigkeit des politischen Moments von den verschiedenen Fraktionen der herrschenden Klasse und die Unabhängigkeit vom System in seiner Gesamtheit."¹⁴

11 Miliband (1976b), S.47

12 Poulantzas (1976b), S.96

13 Wehler (1974), S.55

14 Basso (1975), S.23 (Hervorhebung von mir); vgl. zur "Verselbständigung" des Staates bei Marx, Tristram (1974), S.123ff

2. Verlust der Staatlichkeit oder Primat der Politik?

"Alles das rechtfertigt den Schluß, das die Bundesrepublik den Kriterien der Staatlichkeit, die seit Jahrhunderten gelten, nicht mehr entspricht. Aber es wäre verfehlt, ihr ein baldiges Ende vorauszusagen."

Ernst Forsthoff¹⁵

Die von konservativer Seite aufgestellte These vom Verlust der Souveränität durch "Auslieferung der staatlichen Entscheidungen an die Bedingungen des Wirtschaftens schlechthin"¹⁶ wird von Verfechtern einer Reformpolitik aufgenommen und als "Verlust der Regierungsfähigkeit", die aus einer "Überforderung des Staates" resultieren soll, beklagt. "Kurzum, dem heutigen Staat macht nichts mehr zu schaffen als die ungezügelte und unreflektierte Begehrlichkeit seiner Bürger."¹⁷ Der Staat ist somit gezwungen, durch "dauerregulierende Interventionen" seinem Hauptanliegen der Konsensbeschaffung nachzukommen, das er erfüllt, indem er durch "technisch-funktionale Daseinsbewältigung" materielle Ansprüche befriedigt. Damit wird der Staat auf eine "Minimalpolitik" festgelegt, die ein Rechtfertigungsdefizit in Form einer "emotionalen Leistungsschwäche" hervorruft.

¹⁵ Forsthoff (1971), S.165

¹⁶ Forsthoff (1968), S.198

¹⁷ Guggenberger (1975), S.39

Demgegenüber benennt Luhmanns "Konzept der Risikoüberwälzung", das die "Vermehrung der Interdependenzen zwischen Politik und Wirtschaft über das Maß hinaus, das vom Liberalismus für legitim gehalten wird" theoretisch aufarbeitet, recht präzise die tatsächliche Schwachstelle des Interventionismus. Seine These vom "funktionalen Primat der Wirtschaft" beruht auf der Kombination der systemtheoretischen Grundformen der liberalen und der interventionistischen Lösung des Verselbstständigungsproblems: "Wahrung der ökonomischen Struktur und Autonomie bei politischer Verarbeitung des Krisenrisikos."¹⁸ Damit kann das Dilemma staatlichen Eingriffsverhaltens genau charakterisiert werden: einerseits "Kompetenzlosigkeit der Politik" hinsichtlich der Ziele und andererseits der Versuch der Reduktion des Staatsinterventionismus auf reine "Funktionsprobleme". "Obgleich im Besitz der Entscheidungsautonomie, vermag der Staat die Inhalte seiner Entscheidungen also nicht zu kontrollieren!"¹⁹

Während Luhmann dem Staat als Subsystem kein funktionales Primat zuerkennen mag und Planung deswegen nur als instrumentalisierte Wissenschaft, die der Politik als Steuerungsmedium bei der Bewältigung nicht-marktmäßig zulösender Probleme dient, einführt, ohne daß sich das Verhältnis von Politik und Ökonomie wesentlich ändert, gehen Theoretiker der "nachindustriellen Gesellschaft" von der Dominanz politischer Entscheidungsfindung aus. "Mit einem Wort, die Gesellschaft

¹⁸ Blanke, u.a. (1975b), S.387

¹⁹ Ebd., S.388

wird primär nicht mehr von der Wirtschaft, sondern von der Politik bestimmt."²⁰ Aus der paradoxen Situation, daß sich die kapitalistische Wirtschaft in der Welt ausbreite, während in den einzelnen Ländern sich die Wirtschaftsordnung in zunehmendem Maße politischen Entscheidungen unterordnen müsse, resultiert Bells Definition der relativen Autonomie des Staates: "In der modernen Gesellschaft wird die politische Ordnung zunehmend autonom; das Management der techno-ökonomischen Ordnung, die demokratische Planung oder das Management der Wirtschaft werden immer stärker vom Kapitalismus abhängig."²¹

Ebenso widersprüchlich ist Klotens Ansicht, das "Primat der politischen Ratio vor dem ökonomischen Kalkül" könne aus Opportunismus oder Unsicherheit im Urteil oder aufgrund einer konsequent pragmatischen Orientierung an einer politischen Konzeption als gegeben betrachtet werden, da er andererseits feststellt, daß die staatlichen Instanzen das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz nicht erfolgreich anwenden konnten. Das Primat der politischen Ratio²² scheiterte also an den ökonomischen Widerständen, so daß im Laufe der Jahre "die steuerpolitischen Möglichkeiten des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes gar nicht erst in Erwägung gezogen wurden."²³

20 Bell (1975), S.272

21 Bell (1976), S.24; zur Kritik des Konzepts der "nach-industriellen Gesellschaft", Frank (1973)

22 Zum "Primat der Politik" in der StamoKap-Theorie als "Zirkelschluß", Wirth (1972), S.105; Greven (1975); vgl. die Beiträge in: Ebbighausen (1974).

23 Vgl. Kloten (1976), S.679-681

Grottian/Murswiecks Schlußfolgerung hinsichtlich der Tauglichkeit der Aussagen zur relativen Autonomie des Staates ist gerechtfertigt: "Über die Handlungs- und Wirkungspielräume der Staatsadministration gibt es von wenigen Ausnahmen abgesehen nur überwiegend 'intelligente Spekulationen', aber kaum wissenschaftlich adäquate theoretische und empirische Analysen."²⁴ Demgegenüber versucht die vorliegende Arbeit dem "Anspruch, einen von der Ökonomie differenten Gegenstand (Staat, Politik) als differenten zu erfassen"²⁵, gerecht zu werden. Dieser Ansatz geht somit davon aus, daß eine institutionelle Trennung von Staat und Wirtschaft mit einer nicht mehr möglichen funktionalen Differenzierung zusammengehen kann.²⁶

Nach Gerstenberger beziehen aus einer derart definierten begrenzten Autonomie des Staates "revisionistische Konzeptionen ihre politische Strategie"²⁷, denn es steht fest, daß die staatliche Autonomie nicht nur "konstitutiv für die Form als bürgerlicher Staat", sondern "zugleich auch Instrument der Erhaltung der bürgerlichen Gesellschaft, die die besondere Form des Staates als bürgerlichen Staat hervorbringt"²⁸, ist.

24 Grottian/Murswieck (1974), S.7

25 Neugebauer (1976), S.231

26 Vgl. Ronge (1977), S.213

27 Gerstenberger (1977), S.32

28 Altvater (1977), S.75; Offe (1972), S.25 zum Begriff der "adaptiven Selbsttransformation des Systems"; vgl. Grottian (1974), S.28,30

3. Der Staat als Krisenmanager? - Politische Krisennutzung?

Wenn das politische System nicht mehr nur auf ökonomische Krisen reagiert, sondern diese in sich selbst noch einmal reproduziert, kann von einem politischen Krisenzyklus ausgegangen werden: "...der staatsinterventionistisch auf Permanenz gestellte ökonomische Krisenmechanismus tritt relativ unvermittelt in politischer Form auf (als Krise der Staatsfinanzen, in Form administrativ vermittelter Verteilungskämpfe, infrastruktureller 'Disparitäten' u.a.)."²⁹

Widmaier sieht in Anlehnung an Kaleckis These des political business-cycle eine "Erweiterung" der relativen Autonomie des Staates, wonach dieser allerdings als Verstärker der im ökonomischen Sektor auftretenden zyklischen Schwankungen wirkt. Es kommt zu "politischen Multiplikatorprozessen", die zu einer "Verschärfung der Turbulenzen in der Realsphäre und im Preis-system des ökonomischen Sektors beitragen können."³⁰

Kann die Krise als "Steuerungsmittel"³¹ benutzt werden, oder muß der Staat eingreifen, um die "reinigende" Wirkung der Krise zu organisieren?

Entgegen den Behauptungen von gewerkschaftlicher Seite, es handle sich um eine "gezielt herbeigeführte Rezession",

²⁹ Hirsch (1973), S.258; gegen die Annahme eines "political-business-cycle" stellt Hoffmann (1977), S.350 seine Auffassung einer "Anpassung der Politik an die 'Erfordernisse' der Ökonomie".

³⁰ Widmaier (1976), S.86

³¹ Zum Konzept der "Krisennutzung" durch Förderung von Umstrukturierungsprozessen, Scharpf (1977), S.19ff

bestand die Funktion der Bundesbank in der Krise 66/67 darin, "durch ihr Nichtstun einer Krise im Kleinformat zum Durchbruch verholfen zu haben mit dem Ziel einer Stabilisierung des Gesamtsystems."³² Die Bundesbank "hat die Krise nicht gemacht", sie ist aber "für die Krise verantwortlich". Als allgemeine Schlußfolgerung ergibt sich daraus, daß die Politik der "kalkulierten Krise" allenfalls "Krisenbenutzung und Verteilungsbeeinflussung der Kosten" bedeuten kann. Es ist somit fraglich, ob die Krise tatsächlich, wie Hirsch meint, "ein entscheidendes Vehikel zur politischen Durchsetzung administrativer 'Systemsicherungsmaßnahmen' ist."³³

Obwohl unter dem Gesichtspunkt der "Vereinfachung von Entscheidungsprozessen" die Erzeugung eines "krisenhaften Realitätsbildes" den doppelten Vorteil der Reduktion der Entscheidungskriterien und des Anspruchsniveaus bietet, muß dennoch die bewußte Anwendung einer solchen Krisentaktik nicht unbedingt den erwünschten Konsens herstellen. Nur in anonymen Krisen, die keine Schuldigen kennen, funktioniert dieser Vereinfachungseffekt; im anderen Fall kommt es stattdessen zu einer Polarisierung.³⁴ Die Strategie der Krisennutzung ist nicht ungefährlich³⁵, denn der heutige Staat als "Mängelabschöpfer" ist nicht in der Lage, den Krisenzyklus zu steuern; er sitzt vielmehr in der "Legitimationsfalle", indem er die Mängel des Produktionssystems kompensiert und gleichzeitig

³² Lindner (1973), S.376

³³ Hirsch (1974c), S.253

³⁴ Vgl. Offe (1974), S.343f

³⁵ Vgl. Ronge (1974), S.108

deren Quelle konserviert.³⁶

Die "administrative Inszenierung von Krisen" ist also ein Mechanismus, der "nicht viel anderes macht, als was der naturwüchsige Zyklus auch hervorbrächte."³⁷ Im Gegenteil, der heutige Interventionsstaat wird selbst zur Krisenursache; je mehr der Staat "seine Herrschaftsmittel erweitert, seine Krisenvermeidungstechniken verfeinert, desto mehr hat er unmittelbaren Anteil an der Erzeugung neuer Teilkrisen."³⁸

Hirsch' krisentheoretischer Erklärungsansatz, der als "zentralen Ausgangspunkt" für eine Analyse der "konkreten Entwicklung der apparativen Struktur und damit des 'Charakters' des Staates" das "Gesetz vom tendenziellen Fall der Profitrate"³⁹ benennt, wird sich wohl kaum realisieren lassen. Die Untersuchung der Profitratenentwicklung der 50er und 60er Jahre in der Bundesrepublik zeigt die Vermittlungsschwierigkeiten. "Denn die grundlegenden Bewegungen können empirische Materialien, z.B. statistische Daten nur illustrieren, die Bewegungen der Oberflächenkategorien aber als solche darstellen,... ." ⁴⁰ Wenn also der historische Entstehungsprozeß des bürgerlichen Staates völlig ausgeblendet wird, tritt der Staat unvermittelt als "Regulator von Krisen, als Meister des Krisenmanagements" in Erscheinung. Es wird nicht gesehen, daß er "als historisch gewordener Staat selbst Resultat histori-

36 Vgl. Hickel (1976), S.12

37 Autorenkollektiv (1976), S.84

38 Koch, nach v.Hentig (1973), S.105

39 Hirsch (1977), S.179; vgl. zur Kritik oben, S.56,82f; Ronge/Schmieg (1973), S.287ff

40 Altvater, u.a. (1974a), S.112; vgl. Altvater, u.a. (1974b), (1974c) Blechsmidt(1974)

scher Gesellschaftskrisen und davon geprägt"⁴¹ ist. Deshalb kann auch grundsätzlich nicht die "Existenz des 'Handlungsträgers' Staat begründet"⁴² werden.

4. Probleme legitimatorischer Staatseingriffe

Einer konkreten Krisensituation ist kein eindeutiges Staatshandeln zuzuordnen; - der Staat kann sich ambivalent gegenüber Systembedrohungen verhalten, da ökonomische Krisen sich noch nie unmittelbar als politische geäußert haben, sondern im "System der Konfliktartikulation und Kompromißbildung abgefangen werden." Außerdem sind die Ursachen von Krisen schwer zu analysieren, "weil die Formen, in denen sie sich ausdrücken, keineswegs anzeigen, auf was sie zurückzuführen sind."⁴³ Aus diesen Überlegungen heraus entwickelt Blanke ein Schema von drei "Prozeßtypen" von Krisen: Anpassungs-, Reproduktions- und Systemkrise; wobei nur letztere einen "radikalen Formwandel" des politischen Systems impliziert

Ronge/Schmieg unterscheiden zwischen statischen Krisentheorien, die aus der Existenz einer "Schere" die zwangsläufige Folge einer Krise ableiten, und dynamischen Theorieansätzen, die aus der "Scherenbewegung" als dem Versuch der Steuerungsinstanz, eine Schere zu schließen, vermittelt durch

41 Altwater (1972), S.25

42 Blanke, u.a. (1974), S.67

43 Blanke (1977), S.157; dagegen ergeben sich nach Hirsch (1974), S.262 "Krisen des politischen Systems relativ zwanglos aus den immanenten Gesetzmäßigkeiten des kapitalistischen Akkumulations- und Verwertungsprozesses."

den Mechanismus der Krisenverlagerung eine Folgekrise erwachsen sehen.⁴⁴ Die Theorie der Verlagerung ökonomischer Krisen, wonach die "neue Krise", die politisch und permanent, d.h. als "allgemeine Krise"⁴⁵ auftritt, nicht mehr aus dem ursprünglichen Krisenmechanismus, der eine positive Folgewirkung für die Akkumulation durch Entwertung und Neukonstitution der Verwertungsbedingungen impliziert, ableitet, sondern von einer Verschmelzung von Staat und Monopolen⁴⁶ ausgeht, negiert völlig die für einzelne "Monopolgruppen" und ganze Branchen dysfunktionale Aufgabe des Staates der Sicherung der Kontinuität der Reproduktion. "Hier wird die Suggestion erzeugt, als reagieren 'das System', d.h. Kapital und Staat, gemeinsam und in gleicher Weise auf ökonomische Probleme. Wäre dem so, dann gäbe es ein spezifisches Problem des Staates bei seiner Funktionsleistung überhaupt nicht."⁴⁷

Gerade weil der Staat dem Krisenzyklus unterworfen ist, ist er auf die eingeschränkte Funktionsfähigkeit des weiterhin selbstregulativen Prozesses im Krisenverlauf angewiesen. Der Staat befindet sich in der paradoxen Situation, daß er "die 'kapitalistische Gesellschaft' managen soll mit Instrumenten, die er aus dieser Gesellschaft selbst bezieht. Die Widersprüche der Gesellschaft müssen sich daher als Widersprüche innerhalb des staatlichen Interventionsinstrumentariums

44 Vgl. Ronge/Schmiege (1973), S.291

45 Vgl. Lehrbuch (1972), S.621ff

46 Vgl. zu Kritikpunkten der "Verschmelzungsthese": Gegen-tendenzen, Kocka (1974), S.34; Pluralität der Staatsapparate, Hirsch (1977), S.173; Reprivatisierung von Staatsfunktionen, Schmidt³ (1975), S.179

47 Ronge/Schmiege (1973), S.305

reproduzieren."⁴⁸ Das heißt auch, daß der Staat bei sub-optimaler Erfüllung der von ihm verlangten Leistungen nicht unbedingt eine weitere besondere Krise generiert; - eher ist dieses Defizit als Element des normalen Krisenverlaufs zu bewerten. Ebensowenig kann man "von einer faktischen Krise oder Nichtkrise auf die erfolglose oder erfolgreiche staatliche Lösungstätigkeit"⁴⁹ rückschließen.

Deswegen sind die nur "politischen" Krisentheorien als verkürzt zu bezeichnen, da sie wegen ihrer Annahme der Krisenverlagerung auf Bereiche der Sozialkontrolle die krisenverursachenden Widersprüche vornehmlich im Legitimitätspotential der staatlichen Steuerungsagentur lokalisieren. Schließlich wird durch Ausblenden der Komponente des Einsatzes der ideologischen und massenintegrativen Staatsapparate nur noch das Verhältnis von Änderungsgewalt und Einsatz der repressiven Staatsapparate diskutiert.⁵⁰

In Habermas' "Klassifikation möglicher Krisentendenzen" (ökonomische Krise, Rationalitäts-, Legitimations- und Motivationskrise) finden die ökonomischen Krisentendenzen ihren Ausdruck in der These, daß der Staat die "Fortsetzung der Politik des Kapitals mit anderen Mitteln" betreibe, d.h., "daß die Selbstregulierung des Verwertungsprozesses nun auch über legitime Macht als Steuerungsmedium läuft."⁵¹ Output-Krisen in der Form der Rationalitätskrise kennzeichnen das

48 Altvater, u.a. (1976), S.109

49 Ronge/Schmiege (1973), S.316

50 Vgl. zum Konzept der "realtiven Deprivation", Gurr (1972); die Beiträge in: Jänicke (1973)

51 Habermas (1973), S.67

Dilemma des Staatseingriffs, einerseits marktkomplementäre Aufgaben zu übernehmen und andererseits durch die Logik der Steuerungsmittel "immer mehr systemfremde Elemente" zuzulassen. Die Legitimationskrise als Input-Krise generiert ein Legitimationsdefizit, welches das administrative System zu Maßnahmen der Legitimationsbeschaffung zwingt; diese sind jedoch "selbstdestruktiv", da es "keine administrative Erzeugung von Sinn" gibt.

Wenn Habermas in diesem Zusammenhang als funktionale Notwendigkeit des staatlichen Krisenmanagements bezeichnet, daß sich "das administrative System soweit als möglich vom legitimatorischen System unabhängig zu machen" habe, so drückt er damit jenen Sachverhalt aus, den wir als das wichtigste Bestandserhaltungsmoment des Interventionismussystems bezeichnet haben: Der Eingriff muß selektiv bleiben, um legitimatorisch wirksam zu sein.

Die Möglichkeit der "adaptiven Selbsttransformation des Systems" sichern drei Kategorien von politischen "Auffang-Mechanismen", die die selbstnegatorischen Tendenzen der kapitalistischen Grundstruktur abfangen, puffern oder umleiten.⁵² Die nichtkapitalistische Erfüllung von Komplementärfunktionen wirft die Frage auf, welche Mechanismen ein "Entsprechungsverhältnis" zwischen sich ausschließlich Formprinzipien gewährleisten." Denn beim Dominantwerden konkreter, auf staatlich-politischer Macht basierender Steuerungsmechanismen kann eine "System-Desintegration" einsetzen. Aus die-

⁵² Vgl. Offe (1972), S.21ff

sem Gedanken entwickelt Offe die These, "daß 'dekommodifizier-te' Formen der Vergesellschaftung von Arbeitskraft und der Verwendung des gesellschaftlichen Wertprodukts quantitativ zunehmen."⁵³ Der daraus resultierende tendenzielle Austausch der Steuerungsmedien produziert die Legitimationskrise, da für politische Entscheidungsfindung "Geltungsgründe" gefunden werden müssen, wobei bei Erreichen der Grenzen der Konsensbeschaffung das "prekäre Nebeneinander von sich ausschließenden Steuerungsprinzipien instabil wird."

Notwendig ist demnach eine politische Krisentheorie, da nicht die "Verwertungsschwierigkeiten des Kapitals" selbst, sondern die Blockierung ihrer nur noch in politisch-administrativer Form möglichen Sicherstellung durch "Legitimationsdefizite" der Ausgangspunkt einer Krisentheorie sein müsse.⁵⁴ In ihrer Ausschließlichkeit ist diese Forderung nicht akzeptabel, dennoch ist es tatsächlich die Aufgabe des Interventionsstaats, den "Strukturbruch" zwischen verwertungsge-steuerten und administrativ gesteuerten Bereichen und Prozessen latent zu halten.

Althussters pauschale Bezeichnung von Kirchen, Schule, Familie, politischem System mit den Parteien, Gewerkschaften, Medien und Kulturbereich als "ideologische Staatsapparate"⁵⁵ erweist seinen Ansatz als ungeeignet zur Analyse bestehender Machtstrukturen. Dies zeigt Althussters merkwürdiges Dementi des Vorwurfs, er habe jede einzelne politische Partei als

53 Ebd., S.41

54 Offes Blockierungsthese als "Stagnationstheorie", Blanke, u.a. (1975b), S.321ff,358ff,399ff

55 Vgl. Althusser (1977a), S.119f

ideologischen Staatsapparat bezeichnet: "Allerdings habe ich niemals geschrieben, daß eine politische Partei ein ideologischer Staatsapparat sei. Ich habe sogar (wenn auch nur kurz, das gebe ich zu) etwas ganz anderes gesagt, nämlich daß die politischen Parteien nur 'Bestandteile' eines spezifischen ideologischen Staatsapparates sind: des politischen ideologischen Staatsapparats...".⁵⁶

5. Die "Selektivität" politischer Institutionen - "non-decisions" als Interventionsform

Offes These besagt: "Das gemeinsame Interesse der herrschenden Klasse kommt am genauesten in legislatorischen und administrativen Strategien des Staatsapparates zum Ausdruck, die nicht von artikulierten Interessen, 'von außen' also, in die Wege geleitet werden, sondern den eigenen Routinen und Formalstrukturen der staatlichen Organisationen entspringen."⁵⁷

Untersucht wird die staatliche Herrschaft als ein "selektives, ereignis-erzeugendes Regelsystem"; es soll geklärt werden, welche spezifischen Selektionsleistungen dieser Staatsapparat erbringen muß, um als kapitalistischer Staat bestimmt werden zu können.

⁵⁶ Althusser (1977b), S.157 (Hervorhebung von mir); modifizierend, Hirsch (1976), S.118; zum Verhältnis von politischer und ideologischer Krise, Autorenkollektiv (1976), S.55ff; die Verschiebetaktik von Krisenursachen als "Argumentationsdefizit des Theoretikers", Grunow/Hegner (1974), S.52ff

⁵⁷ Offe (1972), S.72

Der Begriff der Selektivität bezeichnet den "Sortierprozeß", der als "Konfiguration von institutionalisierten Ausschlussregeln" drei Kategorien von "Nicht-Ereignissen" klassifiziert. Die "sozialstrukturell" ausgeschlossenen Ereignisse beruhen auf den dem politischen Institutionensystem vorgelegerten Strukturmerkmalen des sozialen Systems und deren historischen Prämissen, Die zufällige Bevorzugung einer gesetzgeberischen Alternative vor einer anderen ist ein Beispiel für ein "akzidentiell" ausgeschlossenes Ereignis. Wichtig sind die "systemischen" Selektionsleistungen, "die unmittelbar durch organisatorische Strukturen und Prozesse des politischen Systems erzeugt werden."

Der Staatsapparat muß sich in "Halbdistanz" zu den artikulierten Interessen empirischer Kapitaleinheiten befinden, um dem "Gesamtinteresse des Kapitals" zur Artikulation verhelfen zu können. Und es bedarf einer "komplementären Selektivität", die das Gesamtkapital gegen antikapitalistische Interessen und Konflikte abschirmt.

58

Hier nun gerät Offe in ein "empirisch-methodisches Dilemma", da die Ausschlussmechanismen und ihre Affinität zu Klasseninteressen durch die "Evidenz von Nicht-Seiendem" bewiesen werden müßten. Mit dem Konzept der "gegenläufigen Selektivität" sollen schließlich die Bedingungen für einen Legitimationsbruch angegeben werden. Es kann in Krisenphasen, in denen die "parallele Erweiterung eines Steuerungs- und eines Legitimationssystems, die sich gleichwohl wechselseitig verleugnen müssen", notwendig wird und dadurch auf einen

58 Vgl. Hirsch (1974a), S.87

Kollisionspunkt steuert, zu einem "credibility gap" kommen. Erst die "Stunde der Wahrheit" deckt die Selektivität des politischen Systems auf.

Die tatsächlichen Probleme des intervenierenden Staates bei der Praktizierung einer konsistenten "Systempolitik" werden jedoch bereits sichtbar, indem dieser "implizite 'nondecisions' partiell als explizite 'decisions' zu formulieren gezwungen ist."⁵⁹ Andererseits wird Offes These von der gegenläufigen Selektivität, die die Annahme der Selbstparalyse defizitärer Steuerungsressourcen beinhaltet, die Behauptung der Wirksamkeit und Substituierbarkeit von Steuerungsressourcen gegenüber gestellt, denn die "Steuerungsressourcen der politisch-administrativen Rationalität und der Legitimationserzeugung sind weder in ihren Substitutionsmöglichkeiten noch in ihrer spezifischen Nutzung offensiv ausgeschöpft worden."⁶⁰

Ausgehend davon, daß der Eingriffscharakter des Staates durch sich widersprechende Handlungserfordernisse geprägt ist, formuliert Offe seine These der "Legitimationsunfähigkeit des kapitalistischen Staates", da dieser "typischer Weise funktionalen Handlungsimperativen ausgesetzt ist, zu deren Befolgung es unerlässlich ist, daß seine Akteure sich beständig selbst dementieren, sei es im synchronen Gegeneinander der einzelnen Strategien des Staatsapparats, sei es im

⁵⁹ Ebd., S.100

⁶⁰ Grottian/Murswieck (1974), S.35; Kritik an der Überschätzung des staatlichen Steuerungspotentials, Blanke, u.a. (1975b), S.316ff; vgl. Deutschmann (1977)

zeitlichen Nacheinander."⁶¹ In diesem selbstwidersprüchlichen Verlaufsmuster der Politik manifestiert sich nicht mehr die überlegene "Systemrationalität", sondern vielmehr eine Bedrohung des staatlichen Politikmonopols, wie sie im Schlagwort von der "Unregierbarkeit" der Gesellschaft zum Ausdruck kommt. Für die Bundesrepublik ist die Beobachtung von delegitimatorischen Konflikten sicherlich zutreffend. Die Ausbreitung von Einzelsyndromen, wie sie mit den Begriffen der "politischen Entfremdung", des "politischen Zynismus" und der "politischen Apathie" bezeichnet wird, kann tatsächlich tendenziell auf den gemeinsamen Nenner gebracht werden, daß die "Regelung von Austauschbedingungen entstaatlicht, d.h. der Kompetenz staatlich sanktionierter Regeln, Instanzen und Prozeduren entzogen" wird. Der zunehmenden Delegation von Verantwortung an staatliche Instanzen läuft die Entwicklung eines wachsenden Vertrauensdefizits bezüglich dieser Art von "Politisierung" parallel.⁶²

Die Kritik dieser Hypothesen der Politisierung und "Entstaatlichung" von Problemen der Systemintegration relativiert den krisentheoretischen Prognosegehalt der Offeschen Aussagen, indem sie feststellt, daß Politik als "Zuteilung von Gebrauchswerten mittels Entscheidungen" schon immer den Erwartungshaltungen nicht entsprach, ohne daß es zu delegitimatorischen Prozessen systembedrohender Art gekommen ist. Offes Reaktion auf die delegitimatorische Nicht-Wirkung stattfindender Regierungskrisen, die er nur mit Moralkategorien als

⁶¹ Offe (1976), S.91

⁶² Vgl. Offe (1975), S.315; die Forderung nach Demokratisierung als "Verantwortungslosigkeit", Hennis (1976), S.33

"skandalös" und als Ergebnis des "zynisch gewordenen politischen Alltagsbewußtseins"⁶³ begründen kann, bestätigt, daß durch die Überschätzung der Legitimationsempfindlichkeit des modernen Staates die "Notwendigkeit von und die herrschende Einsicht in Legitimation durch Verfahren" als Faktum nicht erkannt werden kann.⁶⁴

Der Offesche "politische Rationalismus" unterstellt den betroffenen Konfliktgruppen denselben Rationalitätsgrad wie der theoretischen Kritik. Wahrnehmung und Interpretation von Ereignissen werden "durch soziokulturell vermittelte Filter der Realitätskonstruktion gesteuert", deshalb ist es fraglich, ob ein Modell delegitimatorischer Prozesse "aus der inneren Logik des empirischen Legitimationsbewußtseins abgeleitet werden kann."⁶⁵

Die Staatsfixierung der Legitimations-Debatte löst sich, wenn erkannt wird, daß das Legitimationsproblem des Staates heute nicht darin besteht, "wie die funktionalen Bezüge zwischen Staatstätigkeit und kapitalistischer Wirtschaft zugunsten ideologischer Gemeinwohldefinition verschleiert werden können", da dies in der Krise nicht mehr möglich ist, vielmehr wird dem Staat unter dem Zwang des Systemvergleichs in der Rollenverteilung die Aufgabe zuteil, "einer Legitimität beanspruchenden Gesellschaftsordnung Legitimationshilfe"⁶⁶ zu leisten.

*

63 Offe (1976), S.95

64 Vgl. Ronge (1976), S.181

65 Allert (1976), S.230

66 Habermas (1976), S.52

Eine wichtige Bestandsvoraussetzung des Staatsinterventionismus ist seine Beschränkung auf punktueller Interventionen. Um weniger harmlose Konfliktthemen abblocken zu können, die im Falle ihrer staatlichen Bearbeitung eine Intensivierung der Staatsverantwortlichkeit hervorrufen könnten, muß die Möglichkeit der Nicht-Entscheidung permanent offen gehalten werden.

In Fortführung der Argumentation von Bachrach/Baratz (das "zweite Gesicht der Macht") läßt sich eine Ebene mittels eines dreistufigen Machtbegriffs angeben, auf der die für das Interventionismussystem bestandssichernden Nicht-Entscheidungen "getroffen" werden: Auf der obersten Ebene werden die "manifesten Konflikte" ausgetragen, in denen sich die eine Seite gegen die andere durchsetzt. Auf der zweiten Ebene herrschen die "strategisch generierten Ausschluss- und Unterdrückungsregeln", die "gefährliche" Konfliktpotentiale abfangen und ausfiltern. Auf der dritten Ebene sind die "strukturellen Präjudizien" angesiedelt, die als solche dadurch bestimmt sind, "daß sie eines ausdrücklichen Entscheidungsaktes überhaupt nicht bedürfen, um wirksam zu sein, vielmehr kraft ihrer subjektlosen Geltung die Voraussetzungen dafür schaffen, daß von bestimmten Positionen der Sozialstruktur aus das Instrumentarium des 'non-decision-making' betätigt wird."⁶⁷

Wir gehen davon aus, daß Machtphänomene der zweiten Stufe das System des Interventionismus dadurch sichern, daß sie durch Entscheidungsverzögerung oder durch Ausnutzen der

⁶⁷ Offe (1977), S.22; vgl. ebd., zu den Schwächen des Konzepts der "non-decisions" bei Bachrach/Baratz

"Selbstheilungskräfte" oder durch eine Politik des bewußten Unterlassens seine Handlungs- und Legitimationsfähigkeit erhalten.

Nach Bachrach/Baratz gewinnen politische Systeme und Subsysteme ihre Stabilität aus der "Mobilisierung von Vorurteilen". Darunter verstehen sie "einen Komplex vorherrschender Werte, Glaubenshaltungen, Rituale und institutioneller Verfahren ('Spielregeln'), die sich systematisch und in sich kohärent zugunsten bestimmter Personen und Gruppen auf Kosten anderer auswirken."⁶⁸ Die Verteidiger des status quo stellen häufig eine Minorität oder Elite dar, die zur Sicherung dieses status quo die gängige Methode des "Zustandekommens von Nicht-Entscheidungen" anwendet. Eine Nicht-Entscheidung "ist eine Entscheidung, die in der Unterdrückung oder Vereitelung einer latenten oder manifesten Bedrohung von Werten oder Interessen der Entscheidungsträger resultiert."⁶⁹ Der Vorgang des Zustandekommens von Nicht-Entscheidungen kann mehrere Formen annehmen: Die extremste Form ist die Gewaltanwendung; die Anwendung von Macht, die weniger extrem ist, kann von Einschüchterung bis zur Kooptation, deren wirkungsvollste Form die der "partizipatorischen Demokratie" ist, gehen. Ein weiteres Mittel sind "eindeutige Werte der Status quo-Verteidiger", die besagen, daß "illegitime Sanktionen" verhängt werden könnten. Eine indirekte Form des Nicht-Entscheidungsprozesses ist die Mobilisierung eines "bestehenden Vorurteils innerhalb des politischen Systems". Bei der indirektesten Form von Nicht-

68 Bachrach/Baratz (1977), S.78

69 Ebd.

Entscheidungsvorgängen ("Umgestaltung oder Verstärkung der Mobilisierung von Vorurteilen") wird z.B. auf die "Imperative der 'freien Marktwirtschaft' Bezug genommen".⁷⁰

In diesem Sinne definiert auch Hirsch den Staat als ein "tief gestaffeltes System von Filtern, Barrieren, Transformierungs- und Kleinarbeitungs-Instanzen für politische Ansprüche und Bedürfnisartikulationen."⁷¹ Bedingungen für selektives Staatshandeln lassen sich auf vier Ebenen ausmachen: Die generelle Systemgrenze für Eingriffe des Staates bildet ein "strukturelles System von Non-decisions", das die grundlegenden Determinanten der gesellschaftlichen Entwicklung überhaupt nicht als "politische issues" thematisierbar und somit nicht zum Gegenstand politischer Entscheidung werden läßt. Zweitens ergibt sich durch die Beschränkung der materiellen Ressourcen eine "eng definierte quantitative Manövriermasse für staatliche Aktionen". Drittens ist die "spezifische Selektivität des politischen Systems" vermittelt durch die ideologischen, massenintegrativen und repressiven Staatsapparate. Schließlich wird der politische Entscheidungsprozeß durch den Komplex relativ selbständig operierender Bürokratien mit je eigener Kompetenz, Klientelorientierung und Problemperzeption, der die eingehenden Anforderungen kleinarbeitet, zum "mehrfach gestuften Bargaining-Prozeß" nach dem Prinzip des "fallweisen bürokratischen muddling through".⁷² Massing attestiert der Verwaltung sogar,

70 Vgl. ebd., S.78-80

71 Hirsch (1976), S.136

72 Ebd., S.137

daß sie Politik "macht", indem sie durch "decision by non-decision-making" autoritativ gesellschaftliche Werte verteile bzw. an ihrer Verteilung bestimmend mitwirke.⁷³

Die Beschreibung der gegenwärtigen Regierungsform in der Bundesrepublik als "konflikthaftes Kartell", das zu Politik-Innovation unfähig sei, kennzeichnet gleichzeitig eine allgemeine Erscheinungsform des Interventionssystems: "Die politisch-administrative Struktur der Bundesrepublik hat die Tendenz, politischen Problemdruck zu dämpfen, zugleich aber auch die effektive Ausschöpfung des staatlichen Problemverarbeitungs-Potentials zu beschränken."⁷⁴

⁷³ Vgl. Massing (1974), S.148; vgl. "Politik des Unterlassens", Miliband (1975), S.224; Verwissenschaftlichung der Entscheidung in der Bildungspolitik als "Entscheidungsvermeidung", Zöllner (1977), S.41ff; eine Untersuchung der Selektivitätsmechanismen der Justiz ergibt, daß ein "Durchsetzbarkeitskalkül, in dessen Rahmen sich Justiz unmittelbar und originär in Interessenkonflikte einschaltet" herrscht; Gawron/Schäfer (1976), S.256

⁷⁴ Scharpf (1977), S.15

6. Das "Interesse des Staates an sich selbst"

"Der Staat reflektiert jeweils die sozialen Machtverhältnisse, wenn er selbst auch kein bloßer Reflex derselben ist; der Staat erzwingt das Entstehen einer Staatsidee, in die die Völker je nach den Umständen mehr oder weniger hineinlegen, wenn er auch kein Kind einer abstrakten, das soziale Ganze umspannenden, Staatsidee ist."

Joseph Schumpeter⁷⁵

Nach Schumpeter muß eine "realistische Auffassung des Staatsphänomens" berücksichtigen, daß der Staat - neben seiner Eigenschaft als "Maschine" - von einer Personengruppe repräsentiert wird, "in der er sich sozial vergegenständlicht"; und sie muß jene Faktoren beachten, "die die Herrschaft über ihn gewinnen." Der Staat führt eine "Sonderexistenz", so daß er sich "vielleicht als bloße Denkgewohnheit seiner Bürger halten" kann; auf jeden Fall ist er "etwas Peripherisches, dem Eigenzweck der Privatwirtschaft Fremdes, ja Feindliches, jedenfalls etwas Abgeleitetes."⁷⁶

Offes These vom "Interesse des Staates an sich selbst" ist ein Versuch, den Eigengesetzlichkeiten der Reproduktion von Staatlichkeit auf die Spur zu kommen. Indem der bürgerliche

⁷⁵ Schumpeter (1950), S.377

⁷⁶ Ebd., S.344f; vgl., daß die "Interessen des Staates etwas sui generis" seien, Gerschenkron (1974), S.366

Staat "Verkehrsformen" erzeugt und erhält, formt er ein "System von Organisationsmitteln" ohne Bezug auf bestimmte Zwecke, Interessen oder Zustände. Auf dieser strikten "Zweckabstraktion" beruht seine relative Autonomie.⁷⁷ Um nicht in den durch "polit-ökonomischen Reduktionismus" erzeugten Zirkel bei der Beantwortung der Frage nach den den Staat steuernden Interessen zu geraten, wählt Offe als Ausgangspunkt seiner Überlegungen das Interesse des Staates an der Aufrechterhaltung seines Organisationsmonopols. "Treibende Kraft der Veränderung der politischen und legalen Organisationsmittel des Staates ist die Intention, ein Regelsystem von Organisationsmitteln als solches zu erhalten und nach Maßgabe von Inkonsistenzen und auftauchenden 'Organisationslücken' zu erneuern. Der Prozeß der Entwicklung dieser staatlichen Organisationsmittel, so lautet die These, kann deshalb nicht auf herrschende Interessen ökonomischer Art zurückgeführt werden, sondern sie entspringt ausschließlich dem Interesse der Staatsmacht an ihrer widerspruchsfreien und lückenlosen Selbsterhaltung und Selbstbehauptung. Gleichzeitig ... wird deutlich, daß die staatlichen Organisationsmittel nicht nur ökonomische Klassenverhältnisse sanktionieren und mit Legalität ausstatten, sondern daß die Selbsterhaltung der Integrität der Staatsgewalt zugleich aufgrund der Dynamik von Klassenauseinandersetzungen prekär ist. Das abstrakte Interesse des Staates 'an sich selbst' wird also immer erst durch gesellschaftliche Konflikte und Diskrepanzen in Bewegung gesetzt; ohne solche Anlässe hat das 'Interesse' des

77 Vgl. Offe (1975), S.12ff

Staates weder Antrieb noch Richtung. Bedrohungen der Integrität der Staatsgewalt ergeben sich ja nur daraus, daß die Nutzung der staatlichen Organisationsmittel durch gesellschaftliche ^{Akteure} in einer Weise erfolgt, die das System dieser Organisationsmittel widersprüchlich und unzulänglich werden läßt."⁷⁸

Das Selbsterhaltungsinteresse des Staates erzwingt die Reorganisation der staatlichen Organisationsmittel, da die Konsistenz und Integrität des Systems dieser Mittel durch das "höchst ungleich verteilte Desorganisations-Potential von Klassen und Gruppen" beständig gestört wird.

Der allgemeine Typus staatlicher Reorganisationsstrategien wird als "Integration" definiert; damit sind jene Maßnahmen gemeint, "die das Spektrum der zur Option stehenden Alternativen systematisch erweitern."⁷⁹ In diesem Zusammenhang bringt Offe eine zutreffende Beschreibung staatlichen Handelns als "Integrationspolitik der Optionsmaximierung", die aus Interventionen zum Zweck der Reorganisation besteht und in dem Dilemma gefangen ist, wegen "Unfähigkeit zu konkreter Reorganisation" eine Politik betreiben zu müssen, die lediglich "jene eigentümlich 'zweck-abstrakte' Erweiterung des Horizonts möglicher Optionen" zuläßt. Die Kritik der Trennung der Bereiche Politik und Ökonomie bei Offe, wonach der Staat inhaltliche Nebenprodukte der Kapitalreproduktion zur Bearbeitung erhält, und umgekehrt die inhaltlichen Resultate der Staats-tätigkeit Nebenprodukte der Staatsreproduktion sind,⁸⁰ erkennt

78 Ebd., S.17

79 Ebd., S.32

80 Blanke (1976), S.192

nicht, daß damit tatsächlich eine wesentliche Eigenschaft des intervenierenden Staates benannt ist.

Die von Offe später vorgenommene Beschreibung der Interventionspolitik als "in ihrer Gesamtheit konturlos, opportunistisch und in praktischen, den Gebrauchswert des gesellschaftlichen Lebens betreffenden Kategorien undefinierbar"⁸¹ kennzeichnet präzise die Ambivalenz des Eingriffsverhaltens, das auf der notwendigen Trennung von politischen und ökonomischen Rationalitätskriterien und Steuerungsmodalitäten beruht.

Tatsächlich wäre es falsch, Politik "im methodischen Ansatz nur noch als Staatspolitik"⁸² zu fassen, wie der "explizit etatistische und 'staatssubjektivistische' Ansatz" von Offe nahezulegen scheint. Dagegen versucht das "Konzept des Bestandsinteresses der regierenden Gruppen" zu zeigen, daß das Interesse des Staates an sich selbst mit jenem Interesse koinzidiert, das die grundlegenden Strukturen der heutigen Gesellschaft konservieren will, so daß die Erhaltung des staatlichen Apparats ruhig das "primäre und unmittelbare Interesse der Staatsagenten" sein könne.⁸³

Die Kritik an der Inkonsistenz des Offeschen Konzepts hebt zusammenfassend deutlich hervor, daß durch die "tendenzielle Umkehrung der polit-ökonomischen Determinationsthese der

⁸¹ Offe (1976), S.97f

⁸² Evers (1977), S.247f; kritisch zur Bestimmung politischer Systeme als Steuerungssysteme im Sinne der Kybernetik, Deutsch (1969), S.266; die Formel von der Integrationsleistung des Staates zur Reorganisation der staatlichen Organisationsmittel als zu allgemeiner Staatsbegriff, Gerstenberger (1977), S.46

⁸³ Vgl. Hirsch (1976), S.138f u. (1977), S.172f

Politik durch die Ökonomie" die spezifische Organisationsleistung des Staates sichtbar wird, jedoch bei Offenheit die "neue" Sicht des Politik-Ökonomie-Verhältnisses in einem "überabstrakten Politikkonzept" endet.⁸⁴

⁸⁴ Vgl. Ronge (1977), S. 206ff

7. Staat - Staatsapparat - politisches System und Staatsfunktionen

Einigkeit herrscht hinsichtlich der Feststellung, daß dem modernen Staat in der Theorie zur Zeit keine einheitliche Begrifflichkeit zugeordnet werden kann. Beispielhaft für diese Lage ist, daß durch das Ausweichen auf eine juristische Staatstheorie, die mit dem überkommenen Souveränitätsbegriff operiert, die Eingriffsinstanz Staat auch nicht nur annähernd erfaßt werden kann.⁸⁵ Dagegen schließt die Betrachtung der staatlichen Sphäre als eines "ökonomiedifferenten Gegenstandsbereichs" gerade nicht aus, "daß Staat und Politik nur im Gesamtzusammenhang einer gesellschaftlichen Ordnung verstanden werden können und daß in der Verbandsordnung des Staates gesellschaftlich-politische Kräfte wirksam werden", d.h., daß der Staat "weder als Kulturobjektivation, noch als immanente Sinneinheit oder als identisch mit der Rechtsordnung"⁸⁶ zu verstehen ist.

Die These, daß die bestehende Gesellschaftsstruktur "zweismäßig" ist, d.h., daß beide Systeme nicht voneinander "ableitbar" sind, verkennt nicht, daß "der Bereich der Politik (durch ökonomische Privatheit) faktisch funktionalisiert

⁸⁵ Vgl. Blanke, u.a. (1975a), S.186ff; ältere und neuere Staatsdefinitionen, Böckenförde (1976); Oppenheimer (1954); Waldrich (1973); zum "Staatskultus", Bernstein (1975), S. 76ff; zum Verhältnis von Staat und Interesse, Weber (1977), S.23ff; zum Einfluß von Staatstheorien auf den Konstitutionsprozeß der Bundesrepublik, Otto (1971)

⁸⁶ Stammer, nach Lompe (1976), S.59

werden kann - aber dies ist dann eine empirische, kontingente Situation, keine analytische Vorentscheidung."⁸⁷ Der heutige Staat als "organisierter Systemzusammenhang"⁸⁸ repräsentiert mehr als nur ein Funktionsprinzip.

Wie wird nun die organisatorische Potenz dieser "allgemeinen Instanz" (Hickel) verfügbar gemacht?

Auch hier besteht die Gefahr, einer Form von Staatsmythos aufzusitzen, wenn eine rationale Staatsauffassung der Mystifikation der "Herrschaft der Staatsapparate" geopfert wird. "Wenn man glaubt, die Regierung sei der Staat, kann man ebenso glauben, die Machtübernahme durch die Regierung sei gleichbedeutend mit dem Erwerb der Staatsmacht."⁸⁹ Die Charakterisierung des Staates als "zusammengesetzte Institution"⁹⁰ kommt der Realität am nächsten und verhindert die falsche Lokalisierung der Staatsmacht in einer oder nur wenigen der staatlichen und staatsnahen Institutionen.

So mag es zwar richtig sein, in der Tendenz zur totalen Verrechtlichung eine "Ausdehnung der rechtlich gefaßten, dem staatlichen Zwang unterworfenen Bereiche" zu erblicken, jedoch ist diese Ausweitung des "Bereichs der Staatlichkeit" nicht gleichzusetzen mit einer undifferenzierten Umwandlung bislang staatsfreier Bereiche in Staatsapparate: "Der moderne Staat fällt heute auch mit anderen Instanzen zusammen, die zu seiner heutigen Struktur gehören: Parteien, Unternehmerverbände, Gewerkschaften, Massenmedien und all jene Apparate, die in unserer Zeit die ökonomischen Interessen und die sozialen Bedürfnisse der Klassen und der Gruppen in Politik

87 Ronge (1976), S.184; kritisch dazu, Deutschmann (1977), S.71

88 Autorenkollektiv (1976), S.66

89 Miliband (1975), S.71

90 Vgl. Blanke (1977), S.143; vgl. Miliband (1975), S.71

umsetzen."⁹¹ Im Fall einer absoluten Identität müßte z.B. bei einer Regierungskrise oder einem Regierungswechsel auch eine Gewerkschaftskrise bzw. ein Wechsel der Gewerkschaftsführungen stattfinden.

Die Pluralität der Staatsapparate bedeutet jedoch, daß dauernde Konflikte zwischen den einzelnen staatlichen Apparaten entstehen, wodurch der Interventionsstaat seine besondere Prägung erhält. Die von verschiedenen Instanzen geplanten und auf Einzelziele gerichteten Eingriffe heben sich oft in ihren Auswirkungen gegenseitig auf. Des weiteren verhindert diese Pluralität, daß sich alle Staatsapparate zu einem einheitlichen Funktionsmechanismus instrumentalisieren lassen.

Deshalb ist es nicht möglich, eine Analyse des Interventionsstaats anhand der Einteilung der Staatsapparate in repressive, ideologische und massenintegrative vorzunehmen.⁹² Erstens ist es nicht sinnvoll, zu den repressiven alle "hoheitlich-legalen" Staatsapparate (Parlamente, Regierungs- und Verwaltungsapparat, Polizei, Militär, Geheimdienst, Justiz) zu zählen, da sie partiell durch wichtige nichtrepressive Aufgabenwahrnehmung bestimmt sind. Zweitens verwischt die Subsumtion von Ausbildungseinrichtungen, kulturellen Institutionen, Massenkommunikationsmitteln und Kirchen unter die ideologischen Staatsapparate deren "herrschaftstechnische Labilität", die auch Hirsch konstatieren muß. Drittens blockiert die Definition der Parteien und Verbände als massen-

⁹¹ Agnoli (1975), S.23

⁹² Vgl. Hirsch (1977), S.161ff

integrative Staatsapparate den direkten Zugang zur Analyse der Verarbeitungsprozesse der dysfunktionalen Anspruchs-
haltungen und Konfliktpotentiale der Mitglieder jener Orga-
nisationen; denn nur die relative Staatsferne dieser Konflikt-
regelungsvorgänge verhindert, daß delegitimatorische Impulse
die Staatstätigkeit beeinträchtigen.

Nur die Tatsache der Nichtidentität von Parteien/Verbänden mit dem eigentlichen Staatsapparat ermöglicht es diesem punktuell interventionistisch auf Interessenartikulationen zu reagieren. Auch hier stellt Hirsch richtig fest, daß der Prozeß der "gefilterten Interessenberücksichtigung" keineswegs widerspruchsfrei verläuft, da die Organisationen ihre Massenbasis bewahren müssen. In diesem Sinne kann der Staatsapparat verstanden werden "als ein Gesamt aus funktional, regional, vertikal und sektoral differenzierten Instanzen, in denen konkrete Individuen im Rahmen formalisierter Verhaltens-
erwartungen arbeitsteilig kooperieren."⁹² Ein angemessenes Verständnis der Staatsverwaltung kann demnach nur durch Beachtung ihrer Organisationsprinzipien erlangt werden.

Der von uns verwendete Begriff des politischen Systems umfaßt den Staatsapparat und die ihn umgebenden Institutionen, die durchaus partiell Staatsfunktionen mit ausüben können; erschließt die Annahme aus, daß sich durch Verstaatlichungs- bzw. Vergesellschaftungstendenzen in absehbarer Zeit ein Zustand ergibt, in dem sich Staat und Gesellschaft "am Ende nur noch fiktiv als wesensverschiedene Sphären voneinander trennen lassen." Die Prognose eines Zusammenschmelzens der

92 Grunow/Hegner (1974), S.52; vgl. Miliband (1975), S.77f

beiden Sphären "ins gleiche Medium, eben des Politischen"⁹³ übersieht die von Luhmann herausgearbeitete Tatsache der Grenzen der Politisierbarkeit von Macht. Die Ausdifferenzierung eines besonderen politischen Systems erbringt eine "gewisse Systematisierung und Zweckspezifikation und damit auch eine komplexere Entscheidungsabhängigkeit des Machteinsatzes"; sie erreicht aber keine "volle Monopolisierung der Macht in der Hand des 'Staates'"⁹⁴. Berücksichtigt man diese wechselseitigen Machtbeziehungen, die im politischen System in Form von Entscheidungs-, Willensbildungs- und Machtverlagerungsprozessen zum Ausdruck kommen, läuft man nicht Gefahr, den Staat als "Verhältnisbegriff" zu konstruieren.

Andererseits kann Luhmanns Konzept des politischen Systems⁹⁵ nicht übernommen werden, da es dazu führen könnte, den Begriff Staat durch "das Politische"⁹⁶ zu ersetzen. Im System-Subsystem-Modell übernimmt dessen politische Funktion die Ausdifferenzierung des politischen (Sub)Systems, das die "Herstellung bindender Entscheidungen und Erzeugung gesellschaftlicher Macht" besorgt, da in der Gesellschaft ein Bedarf an Reduktion ihrer hohen Komplexität besteht. "Damit scheint eine an Institutionen gebundene politische Formenlehre (Staatsformen und Staatsorgane) und die mit ihr gegebenen Fragestellungen nach Demokratie, Interesse, Legitimität, Herrschaft überwunden, weil alle diese Probleme zusammengezogen werden können zum Problem der Komplexitätsreduktion."⁹⁷ Aus diesem

⁹³ v. Krockow (1972), S. 457

⁹⁴ Luhmann (1975), S. 92

⁹⁵ Vgl. zur Kritik der Bestimmung des politischen Systems als "Restinstanz für alle von den anderen Teilsystemen nicht bearbeiteten gesellschaftlichen Teilprobleme", Ronge (1976a), S. 24ff

⁹⁶ Zur Bestimmung des Begriffs des Politischen, der Politik, des politischen Systems; vgl. die Beiträge in: Kress/Senghaas (1969); Massig (1974), S. 19ff; die Beiträge in: Koch/Senghaas (1970)

⁹⁷ Blanke, u.a., (1975b), S. 289

Grunde ist eine Analyse konkreter Politik-Ökonomie-Verhältnisse durch das überabstrakte Modell der Komplexitätssteigerung/-reduktion nicht möglich.

*

Die "Grundfunktion" des bürgerlichen Staates ist als die der "außerökonomischen Zwangsgewalt" zu definieren, die sich durch die legislative Funktion (Rechtssetzung) und exekutive Funktion (Sicherung des Rechts) konstituiert; jedoch muß heute die durch konkrete staatliche Regelungsversuche hervorgerufene "Institutionalisierung ... formfixierter Staatsfunktionen"⁹⁸, die als irreversibel zu betrachten ist, im Mittelpunkt der Analyse stehen. Formal wird die außerökonomische Instanz durch Bindung der Staatsfunktionen an generelle Normen dem Prinzip der Kalkulierbarkeit unterworfen. "Kompetenzmäßigkeit und Justizförmigkeit sind daher Kriterien des bürgerlichen Rechtsstaats; 'rationale' Verwaltung und 'unabhängige' Justiz sind organisatorisch die Voraussetzung."⁹⁹ Historisch-konkret bedeutet die "Institutionalisierung der diversen Staatsfunktionen als Staatsapparat", daß der Staat als zusammengesetzte Institution seinen formellen Funktionen nach souveräne Entscheidungsgewalt repräsentiert, während der Inhalt der Entscheidungen "die materiellen Staatsfunktionen und deren Folgen"¹⁰⁰ bestimmt. "Konkrete 'Staatsfunktionen', z.B. Stabilisierung der Profitrate qua 'Einkommenspolitik', realisieren sich also grundsätzlich über ein komplexes Zusammenspiel der verschiedenen Staatsapparate,... ." ¹⁰¹

98 Vgl. Blanke, u.a. (1975b), S.414ff

99 Habermas (1962), S.102

100 Blanke (1976), S.201

101 Hirsch (1976), S.127

Habermas nennt neben der Sicherung der territorialen Integrität und der Wettbewerbsfähigkeit der einheimischen Wirtschaft nach außen durch den Staat vier Klassen von Aufgaben, die die traditionelle Ausübung hoheitlicher Gewalt im Inneren des Gesellschaftssystems beschreiben: a) Schutz des bürgerlichen Privatrechtsverkehrs (Polizei und Rechtsprechung), b) Abschirmung des Marktmechanismus gegen selbstdestruktive Nebenfolgen (z.B. Arbeiterschutzgesetzgebung), c) Erfüllung gesamtwirtschaftlicher Produktionsvoraussetzungen (öffentliche Schulbildung, Transport und Verkehr), d) Anpassung des Privatrechtssystem an Bedürfnisse, die aus dem Akkumulationsprozeß entstehen (Steuerrecht, Banken- und Unternehmensrecht).¹⁰²

Altvater, der ebenfalls vier Funktionsbereiche (1. Herstellung allgemeiner materieller Produktionsbedingungen, 2. Setzung und Sicherung von allgemeinen Rechtsverhältnissen, 3. Regulierung des Konflikts von Lohnarbeit und Kapital, 4. Sicherung der Existenz und Expansion des nationalen Gesamtkapitals auf dem Weltmarkt) benennt, hebt hervor, daß alle vier Aufgaben des Staates "sogar regelmäßig über seinen Charakter als Nationalstaat vermittelt (sind) und das heißt über Konkurrenz und Kampf von Nationalstaaten."¹⁰³

Die unscharfe begriffliche Trennung der Funktionsbereiche beruht auf der sich überschneidenden Kompetenz- und Aufgabenverteilung einzelner staatlicher Instanzen. Die Isolierung von zwei ökonomischen Staatsfunktionen ("Vergesellschaftung der

¹⁰² Vgl. Habermas (1973), S.36f

¹⁰³ Altvater (1972), S.15; vgl. fünf Staatsfunktionen: "Protektor, Verteiler sozialer Leistungen, Unternehmer, Kontrolleur der Wirtschaft und Schiedsrichter", Lompe (1976), S.67

privaten Kosten der Produktion", "Übernahme 'sozialer Kosten' durch den Staat"¹⁰⁴ anhand der Grenzen der Aufgabenrationalisierung der Administration weist auf die Beschränkungen der staatlichen Eingriffsmöglichkeiten hin; während die Bestimmung jener Funktionen, die der Staat "für den gegenwärtigen Kapitalismus" erfülle, eine einseitig ökonomistisch determinierte Überschätzung dieser Tätigkeiten ist: "Erstens Stabilisierung des Konjunkturverhaltens, einmal durch die ständige Zunahme des Anteils des Volkseinkommens, den die öffentliche Hand ausgibt (und dies kontinuierlich und ohne Rücksicht auf die Konjunkturlage), zum anderen durch aktive Konjunkturpolitik; zweitens Umverteilung von Teilen des Volkseinkommens zu Lasten des Massenkonsums, um die Nachfrage nach Produkten der großen Konzerne zu stärken (Rüstung) und um die Industrie von gewissen Kosten zu entlasten (Forschung, Ausbildung etc.); drittens strukturelle und langfristige Wirtschaftsplanung in Form von gezielter Förderung wichtiger und für die kapitalistische Entwicklung zentraler Bereiche (z.B. Energiewirtschaft), in Form von langfristiger Haushaltspolitik und Aufstellung von Wirtschaftsprognosen sowie insbesondere Einkommenspolitik."¹⁰⁵

Eine ähnliche Fehleinschätzung wirtschaftsbezogener Tätigkeiten des Staates findet sich bei Scharpf, der das "Schwergewicht der modernen Staatsfunktionen ... in immer noch zunehmendem Maße bei der staatlichen Erzeugung jener öffentlichen und quasi-öffentlichen Güter, die vom Markt nicht oder

¹⁰⁴ Offe/Ronge (1973), S.189; ökonomiebezogene Staatsfunktionen, Habermas (1973), S.77ff; Grottian (1974a), S.176

¹⁰⁵ Rosenbaum (1972b), S.23

nicht im ausreichenden Maße angeboten werden"¹⁰⁶, lokalisiert. Er meint, besonders sei die weitere privatwirtschaftliche Entwicklung in zunehmendem Maße von der Planung und Herstellung öffentlicher Infrastrukturprojekte abhängig geworden, mit der Folge, daß sich die entwickelnden leistenden und gestaltenden Funktionen zwar des Gesetzes als Instrument bedienten, das Gesetz selbst aber ein Instrument geworden sei, das hinter den anderen Steuerungsinstrumenten der Planung und der Finanzierung eher zurücktrete. Der eindeutige Maßnahmecharakter vieler Gesetze widerlegt diese Behauptung.

An einem Beispiel läßt sich zeigen, daß bei einem in sechs Staatsfunktionen gegliederten Schema der Bereich Rüstungspolitik in vier verschiedene Funktionen eingelagert ist.¹⁰⁷ Deshalb ist der Versuch, die Neuorientierung des Interventionsstaates durch eine Systematisierung seiner Funktionen begrifflich zu erfassen, nicht überzeugend. Strasser entwickelt drei Typen von Staatsfunktionen: Die Staatsfunktionen erster Ordnung bestehen in der "Garantie äußerer und innerer Sicherheit und einer sanktionierten Rechts- und Vertragsordnung". Die "Manipulation hochaggregierter, 'globaler' Parameter" (Scharpf) des Wirtschaftsprozesses von außen, wird als Staatsfunktion zweiter Ordnung definiert. Und der "direkte und qualitativ bestimmte Eingriff des Staates in den Ablauf wirtschaftlicher Prozesse" stellt die Staatsfunktion dritter Ordnung dar, dessen zunehmende Einführung als für "heute uner-

¹⁰⁶ Scharpf (1977), S.79

¹⁰⁷ Vgl. Schmidt³ (1975), S.44; weitere Klassifikationen, Güther (1977), S.245; PKA (1974a), S.295ff; O' Connor (1974), S.15ff; Semmler (1977), S.277ff

läßlich"¹⁰⁸ angesehen wird.

Strassers Gleichsetzung dieser drei Typen mit "verschiedenen Entwicklungsstufen kapitalistischer Gesellschaften" nimmt dem Schema seinen möglichen Erkenntniswert, da erst die Analyse des Zusammenspiels aller drei Funktionen in allen Phasen der Geschichte des Interventionsstaats eine Verlagerung ihrer Gewichte und die damit zusammenhängende qualitative Änderung der Staatstätigkeit sichtbar machen könnte.

Aus der Erkenntnis, daß weder eine Ableitung von Staatsfunktionen aus Gesetzmäßigkeiten der Akkumulation noch die Bestimmung von Staatsfunktionen als in ihrer je besonderen historischen Form als "notwendig" eine hinreichende Basis für eine kohärente Theorie der Staatsfunktionen wäre, leitet Hirsch drei Funktionskomplexe ab, "die zwar ihrem Charakter und ihrer allgemeinen Struktur nach, nicht jedoch in ihrer konkreten Erscheinungsform als 'objektiv notwendig' bestimmt werden können."¹⁰⁹ Es handelt sich um die sich im Laufe der Zeit "ausweitenden 'sozialstaatlichen' Staatsinterventionen" und um die "Entstehung und Ausbreitung interventionistischer Regulierungsfunktionen" aufgrund von Reproduktionskrisen, wobei die Bereitstellung von Infrastrukturleistungen wegen der "real anwachsenden Vergesellschaftung der Produktion" in den vielfältigsten Formen (Wachstumspolitik, Technologieförderung, Umweltschutz, Gesundheitsversorgung etc.) eine hervorragende Rolle spielt.

¹⁰⁸ Strasser (1975), S.36; zur Kritik des Konzepts der Staatsfunktionen erster, zweiter und dritter Ordnung, Blanke, u.a. (1975b), S.357f

¹⁰⁹ Hirsch (1974c), S.53

Die vorangegangenen Überlegungen haben gezeigt, daß die traditionelle Einteilung der Staatsfunktionen - Legislative, Exkutive, Justiz - dem Umfang und Charakter heutiger Staats-tätigkeit nicht gerecht wird, so daß die Bemühungen im Parlamentarischen Rat, die Justiz als dritte Staatsfunktion in klarer Scheidung von den anderen zu etablieren, als antiquiert erscheinen müssen.¹¹⁰

Welche Tendenzen lassen sich im Wandel von Staatsfunktionen bzw. von Teilbereichen einzelner Funktionen feststellen? Wie entwickelt sich eine Staatsfunktion, bzw. wie kommt es zu Funktionszuwachsen?

Der Prozeß der Verrechtlichung des sozialen Grundkonflikts wird als Entstehung der Staatsfunktion der "Herstellung des sozialen Friedens" bezeichnet.¹¹¹ Neben die traditionellen Ordnungsfunktionen treten eine Reihe neuer, die Habermas als "Gestaltungsfunktionen"¹¹² apostrophiert. "Das Wohngeld ist eines der für die BRD historischen Beispiele dafür, wie einerseits ungewollt ... und andererseits bewußt erzeugt ... dem Staat eine Steuerungsnotwendigkeit als kontinuierliche Funktionsleistung zugewachsen ist. Dieser exemplarische Funktionszuwachs des staatlichen Aufgabenbestandes läßt auch in diesem Bereich zwei Elemente seines Handlungsdilemmas hervortreten: das fiskalisch/ökonomische und das legitimatorische."¹¹³ Eine Analyse des räumlichen Agglomerations-

110 Durch die Anerkennung der Staatsintervention in der Sozialstaatsklausel des Grundgesetzes "korrigiert", Otto (1971), S.177ff, 207

111 Blanke, u.a. (1974), S.99

112 Habermas (1962), S.178

113 Murswieck (1974), S.204

prozesses zeigt, wie die räumliche Dimension im Akkumulationsprozeß zum Problem wird, indem sie aus der "ökonomischen Ebene der Einzelkapitale herausfällt" und zur "sozialstrukturell besetzten" Staatsfunktion wird. Die Aufstellung eines Bundesraumordnungsprogramms ist als "Vorgang der Strukturbildung einer Funktion" interpretierbar.¹¹⁴

Qualitative Veränderungen im Charakter und in den Funktionsweisen des Staatsapparats sind präzise nur schwer zu bestimmen, da auch eine entgegengesetzte Entwicklung - vermittelt durch "Ökonomisierungsstrategien" - ablaufen kann. Hickel nennt im einzelnen die "Reprivatisierung" staatlicher Tätigkeit, die Vermarktung von Staatsfunktionen, die Entpolitisierung von Staatsfunktionen und die Strategie der internen Rationalisierung.¹¹⁵ Und Krysmanski sieht in der "Verwissenschaftlichung der Staatsfunktionen" (durch die Gesellschaftswissenschaften) sogar die Möglichkeit, den Staat "aus der Agentur für die herrschende Klasse" in sein "eigentliches Wesen einer Regelungs-, Verteilungs- und Ordnungskraft"¹¹⁶ zu drängen. Dem scheint entgegen zu stehen, daß dem Entwicklungsgrad von Staatsfunktionen "bis zu einem gewissen Grad die Stärke des Reformismus parallel" (P.Sering)¹¹⁷ geht - und umgekehrt.

Jedoch ist zur Zeit die eigene Funktionsbestimmung des Staates der sozialen Marktwirtschaft die eines "funktionalen

114 Vgl. Vöth (1975), S.103,117; vgl. die Studie über den "Wasserstrassenanschluß für das Saarland", Schmid/Freiburghaus (1974)

115 Vgl. Hickel (1976), S.19f; zur Reprivatisierung von Staatsfunktionen Schmidt³(1975), S.179; gegen die These der Zentralisierung von Staatsfunktionen, Vöth (1974), S.234

116 Krysmanski (1975a), S.179

117 Nach Müller/Neuß (1970), S.8; vgl. als "neue Funktion des Staates" die umfassende Koordinierung der "technischen Prozesse", v.Hentig (1973), S.117-119

Lückenbüßers". Die bloß ergänzende ökonomische Funktion des Staates ist expliziter Teil des politischen Selbstverständnisses. Planungsaktivitäten erwachsen vornehmlich aus Krisensituationen (Planung als "Tochter der Krise", J.H.Kaiser), "Die funktionale Selbstdefinition des Staates ist also im Kern Kriseninterpretation."¹¹⁸ Deswegen fordert Bull die Unterscheidung von "staatlicher" und "öffentlicher" Aufgabe, da der letzte Terminus oft dazu diene, Staatsinterventionen zu legitimieren, oder unternehmerisches Risiko auf die Allgemeinheit abzuwälzen. Um eine staatliche Aufgabe soll es sich dann handeln, wenn durch Verfassung oder Gesetz der "Staat zum verantwortlichen Aufgabenträger"¹¹⁹ bestimmt ist.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß theoretisch nur die abstrakte Bestimmung der Rahmenbedingungen bzw. des abstrakten Spektrums von Möglichkeiten, in denen die Institutionalisierungsformen staatlichen Handels sich herausbilden, zu fixieren ist. "Eine 'a priori - Zuordnung' von konkreter institutioneller Lösungsform und jeweiligem gesellschaftlichem Problem ist somit theoretisch nicht möglich, eine inhaltliche Systematisierung staatlicher Institutionen und Aufgabenbereiche nach gesellschaftlichen Problembereichen deswegen theoretisch nicht ableitbar."¹²⁰

Nach Max Weber gilt allgemein, daß aus der Analyse von Staatsfunktionen nicht auf das Wesen von Staatlichkeit ge-

¹¹⁸ Ronge/Schmieg (1973), S.21

¹¹⁹ Bull (1977), S.50; vgl. zur Differenzierung der Begriffe Staatszwecke, Staatsaufgaben, Staatsziele und Staatsfunktionen, S.43ff

¹²⁰ Sauer (1978), S.141 (Hervorhebung von mir)

geschlossen werden kann: "Vom Standpunkt der soziologischen Betrachtung ist ein 'politischer' Verband und insbesondere ein 'Staat' nicht aus dem Inhalt dessen zu definieren, was er tut."¹²¹ Denn der Staat übernimmt diverse Aufgaben nur partiell oder zeitlich begrenzt oder in Aufgabenteilung mit anderen Institutionen, so daß er soziologisch letztlich nur aus einem spezifischen Mittel, dem der "physischen Gewalt-samkeit", definiert werden kann.

*

¹²¹ Weber (1966), S.27

VII. Der Vermittlungsprozeß staatlichen und gesellschaftlichen Interventionshandels aus der Sicht der politischen Soziologie

1. Kontinuität der Bürokratie und interventionismusfunktionale Bürokratisierung

"Darum erschließt sich das Verständnis des Staates nicht dem theoretischen, spekulativen Überlegen oder der begriffs- oder geistesgeschichtlichen Forschung, sondern dem fragenden Hinsehen auf den Beamten und sein Amt, ganz vielleicht sogar nur der eigenen Erfahrung im Amt."

Wilhelm Henke¹

Der bürokratische Faktor des Staatsapparats ist einer der wesentlichen Stabilisatoren seiner Interventionspotenz. Insofern begründet die Institutionalisierung der öffentlichen Gewalt in Amt und Status tatsächlich die Staatsgewalt mit; allerdings müßte bei ihrem Fehlen und bei alleiniger Legitimation der öffentlichen Gewalt durch die Zustimmung des Volkes nicht, wie Henke meint, "Willkür" herrschen.² Richtig ist andererseits seine Kritik der Verabsolutierung der Legitimationsnotwendigkeit des Staates in seiner Erscheinungsform als "Normengeflecht"; dieser Begriff beinhaltet bereits die Vor-

¹ Henke (1972), S.381

² Vgl. ebd., S.382

stellung eines permanenten Legitimationsdefizits aufgrund einer Selbstrechtfertigungsschwäche des Staates. Legitimation durch Bürokratie erscheint dann als unvorstellbar. In diesem Sinne hat Robert Michels zutreffend die "Entwicklung der staatlichen Bürokratie als ein Mittel der Selbstverteidigung der politischen Klasse"³ beschrieben.

Bei der Frage nach den Modalitäten der "Herrschaft der Bürokratie" im heutigen Interventionsstaat muß von vornherein "bürokratisches Verhalten, bürokratische Struktur und bürokratische Macht" unterschieden werden; nach Neumann kann der Beweis einer effektiven Verlagerung der politischen Macht allein durch empirische Untersuchungen erbracht werden.⁴ Eine generelle Überschätzung bürokratischer Macht, wie sie sich in Max Webers Bürokratie-Modell ausdrückt, würde die Tatsache der bestandsnotwendigen Lernfähigkeit der Staatsverwaltung verdecken. Es gilt zu klären, ob Webers Bestimmung der Herrschaftsform der Verwaltung, d.h. seine Kombination von Herrschaft, Rationalität und Legitimität in ihrer strikten Geschlossenheit die Funktionserfordernisse eines dem Zwang zu flexibeler Reaktion unterliegenden Staatsapparats beschreibt: "Die rein bureaukratische, also: die bureaukratisch-monokratische aktenmäßige Verwaltung ist nach allen Erfahrungen die an Präzision, Stetigkeit, Disziplin, Straffheit und Verlässlichkeit, also: Berechenbarkeit für den Herren wie für den Interessenten, Intensität und Extensität der Leistung, formal universeller Anwendbarkeit auf alle Aufgaben, rein t e c h-

³ Michels (1908), S.59 (Hervorhebung von mir); Wichtig ist, daß er zwischen politischer und herrschender Klasse unterscheidet.

⁴ Vgl. Neumann (1967), S.69

n i s c h zum Höchstmaß der Leistung vervollkommenbare, in all diesen Bedeutungen: formal r a t i o n a l s t e, Form der Herrschaftsausübung."⁵ Die bürokratische Form der legalen Herrschaft bezieht ihre Legitimitätsgeltung aus ihren rationalen Charakter; sie muß positiv gesetzt sein ("Kosmos abstrakter, normalerweise: absichtsvoll gesetzter R e g e l n"), und die Rechtsgenossen müssen an deren legale Schöpfung und Anwendung glauben.⁶

Das heißt, der "Legitimitätsglaube schrumpft zum Legalitätsglauben"⁷, wodurch die Wahrheitsfähigkeit des Legitimitätsglaubens als irrelevant hingestellt wird. Es ist Habermas zuzustimmen, daß - im Gegensatz zur Annahme nur formaler Rationalität - der Legalitätsglaube aus einem begründungsfähigen Legitimitätsglauben abgeleitet werden muß.⁸

Der Weberschen These der "Rationalisierung durch Bürokratisierung" ist die Widersprüchlichkeit des Begriffs der Rationalisierung entgegenzustellen. Im fortschreitenden Prozeß der Rationalisierung sind nicht "alle möglichen Zwecksetzungen inhaltlich gleich rational", d.h., das Konzept der rationalen Herrschaft systematisierte den spezifisch herrschaftlichen Staat in einem historischen Augenblick, "in dem seine historische 'Vernünftigkeit' bereits zusammengebrochen war und sich über ihn hinausweisende Tendenzen zeigen"⁹

Schmid/Treiber, die eine Reihe von Ansätzen zur Verwaltungsforschung aus verschiedenen Fachgebieten ausgewertet haben,

⁵ Weber (1976), S.128

⁶ Vgl. ebd., S.125

⁷ Habermas (1973), S.134

⁸ Vgl. ebd., S.138; auch als Kritik an Luhmanns "Legitimation durch Verfahren".

⁹ Grauhan (1975), S.25

erstellen einen Katalog, in dem Modifikationen des Weberschen Bürokratiemodells aufgelistet sind, die bei einer Untersuchung der Organisationsprinzipien der modernen Bürokratie und ihrer Funktion und Stellung im Staatsapparat unbedingt beachtet werden müssen.¹⁰ Resümierend läßt sich sagen, daß Webers Bestimmung der Legitimität bürokratischer Herrschaft angesichts der "relativ umfassenden gesellschaftsgestaltenden Kraft" des Staates nicht mehr ausreichend ist; ebenso ist die Vorstellung, bei der staatlich-bürokratischen Verwaltung handele es sich um einen einheitlichen Verwaltungskomplex, überholt.

*

"Die objektive Unentbehrlichkeit des einmal bestehenden Apparats in Verbindung mit der ihm eigenen 'Unpersönlichkeit' bringt es andererseits mit sich, daß er ... sich sehr leicht bereit findet, für jeden zu arbeiten, der sich der Herrschaft über ihn einmal zu bemächtigen gewußt hat."

Max Weber¹¹

Webers Charakterisierung der Bürokratisierung der Verwaltung als "so gut wie unzerbrechliche Form der Herrschaftsbeziehungen" stimmt überein mit der Darstellung der "Bürokratisierung der Welt" von Jacoby. Er beschreibt, wie bereits Tocqueville 1856 in der fortschreitenden Zentralisierung der Verwaltungsfunktionen - trotz tiefgreifender Wechsel der

¹⁰ Vgl. Schmid/Treiber (1975), S.190ff, vgl. S.21ff

¹¹ Weber (1976), S.570

Regierungsformen - die Kontinuität der Bürokratie entdeckt.¹² Auch in den USA, in denen durch eine unbürokratische Herrschaftsausübung demokratische Ideale gesichert werden sollten, und das Prinzip des dauerhaften Verwaltungsapparats zuerst auf Widerstand stieß, etablierte sich schließlich ein "Futterkrippensystem", das, entwachsen aus der "Doktrin der Amtsablösung", diese in ihr Gegenteil verkehrte.

Die Frage, ob Bürokratie "Herrschaft oder Mittel" sei, wird durch die Formulierung: "Bürokratie ist Mittel. Aber sie tendiert, sich zum Selbstzweck zu machen." (Karl Jaspers) - nicht gelöst; der Mechanismus der Sicherung realer Machtverhältnisse spiegelt sich im Ausdruck vom "herrschenden Diener", der durch "bürokratische Sabotage" seine Position sichert, treffender wider.¹³ Die (angebliche) Neutralität der Bürokratie in Verbindung mit der alleinigen Verfügungsmacht über Fachwissen als Geheimwissen führt dann eher zu einer "Diktatur der Bürokratie" als zu einer "Entzauberung der Welt", wie sie Weber bei zunehmender Berechenbarkeit aller Lebensbedingungen noch für möglich hielt. Die beständige Drohung des Menetekels der "verwalteten Welt", wie sie in der Expansionsthese, in der Stabilitätsthese und in der These von der wachsenden Eigenständigkeit der Bürokratie zum Ausdruck kommt, bekommt immer schärfere Konturen. Der "Imperialismus der Bürokratie", durch den immer größere Teile der Gesell-

12 Vgl. Jacoby (1969), S.92ff; das Schlagwort von der Bürokratisierung der Welt hat bereits Rizzi, *La bureaucratisation du monde*, Paris 1939, geprägt; vgl. Kühne (1977), S.1; vgl. zu Trotzki's Rezeption des Buches, Bell (1975), S.94

13 Vgl. Jacoby (1969), S.245ff

schaft verwaltungsmäßig erfaßt werden, und die innerbürokratischen Tendenzen der Oligopolisierung und Oligarchisierung, die ihrerseits durch Gegenkontrolle von anderen Bürokratien unwirksam gemacht werden sollen, lassen die anonyme Herrschaft eines "Bükratiemultiplikators" als unausweichliches Schicksal erscheinen.

Widmaiers Differenzierung der Abhängigkeitsverhältnisse der Bürokratie vom ökonomischen und gesellschaftlichen Bereich sprengt diese allzu einseitige Darstellung. Er stellt die widersprüchlichen Beziehungen zwischen einer produktionsorientierten und einer sozialpolitisch orientierten Bürokratie dar,¹⁴ So zeigt sich, daß trotz der beschriebenen Konstanz staatlicher Einflußnahme über alle Perioden hinweg, die damit verbundene Bürokratisierung in sich nicht bruchlos verlaufen ist. Eine Studie zur historischen Entwicklung der staatlichen Wirtschaftsverwaltung in Deutschland zeigt exemplarisch die vielfältigen ökonomischen, politischen (bes. militärpolitischen) und organisatorisch-technischen Hindernisse bzw. Impulse, die der Schaffung einer zentralen Wirtschaftsbürokratie im Wege standen bzw. förderlich waren. Die Untersuchung des Herausbildungsprozesses des Reichswirtschaftsministeriums reduziert die Aussagekraft der Formel vom "Bükratiemultiplikator" auf die eines formalen Parameters, dessen Größe und Richtung durch die Machtbeziehungen der antagonistischen Interessen und Interessenkoalitionen bestimmt wird.¹⁵

¹⁴ Widmaier (1976), S.87ff

¹⁵ Facius (1959)

Wehler meint, die Bürokratisierung als "relativ eigenständigen vierten Faktor" (neben dem ökonomischen, gesellschaftlichen und politischen) mit dem Aufstieg des Organisierten Kapitalismus und des Interventionsstaates ansetzen zu können, da diesem eine "ansteigende Bürokratisierungswelle in Staat und Kommunen, in Wirtschaft und Verbänden" parallel lief. Präziser ist wohl seine Beschreibung dieser Entwicklung als Rückkoppelungseffekt; die vielfältigen Organisierungserscheinungen sind sowohl Ausdruck als auch verstärkende Rückwirkung.¹⁶

Eine ungebrochene Kontinuität ist hingegen innerhalb des Apparats im personellen Bereich zu konstatieren. Theodor Eschenburg¹⁷ analysiert die Bedingungen, unter denen die konservative Bürokratie der Monarchie - "Das Bismarcksche Reich war ein Beamtenstaat." - über die Revolutionszeit hinweg sich in der Weimarer Republik behauptet; er beschreibt, wie die an Loyalität und Gehorsamsbereitschaft gewöhnte Beamtenschaft unter dem Hitlerregime die "Konservierung der Verwaltungsorganisation und der Bürokratie" weiterführte, um schließlich durch die Rehabilitierung nach den "ungerechten" Entnazifizierungsverfahren - erst in den vor-konstitutionellen Institutionen, dann in den neu eingerichteten Verwaltungen - in der Bundesrepublik die "administrative Kontinuität" zu sichern. Es kann hier nicht im einzelnen festgehalten werden, wie über die vielfältigsten Mechanismen -

¹⁶ Vgl. Wehler (1974), S.46; so konnten z.B. in der Weimarer Republik die "hohen Ministerialbeamten zum Gesetzgeber" werden, Blank. (1969), S.390

¹⁷ Eschenburg (1974), vgl. Badstübner/Thomas (1975), S.128ff; Schmidt/Fichter (1975), S.117ff

durch verfassungsrechtliche Festschreibung des Berufsbeamtentums; durch korporationsstugentischen und katholischen Nepotismus; durch Standes- und Statusbewußtsein; aufgrund der spezifischen Interessenlage der Besatzungsmächte nach 1945; durch parteipolitische, konfessionelle und Verbands- patronage; aufgrund des "Fachwissens" und durch den allgegenwärtigen Opportunismus - die Restauration eines mächtigen Beamtenstandes erreicht wurde. Mit Eschenburg kann jedoch festgestellt werden, daß weder in der Weimarer Republik noch in der Bundesrepublik von einer "eigentlichen Demokratisierung" oder einer "Reform des Beamtenwesens", wie sie die englische und amerikanische Militärregierung noch angestrebt hatten, die Rede sein kann. Im Parlamentarischen Rat, in dem höhere Beamte die Mehrheit besaßen, war man sich über die "Unentbehrlichkeit des Berufsbeamtentums" einig; und der unter Adenauer durchgeführte Aufbau der Bundesverwaltung (unter Globkes zentralem Einfluß und Fachwissen) besiegelte die Restauration im öffentlichen Dienst. Damit wurde außerdem gleichzeitig eine Verstärkung der Zentralverwaltung in Gestalt des Bundeskanzleramtes, dessen "unvergleichlich größere Effizienz" Eschenburg hervorhebt, bewirkt.¹⁸

Von besonderer Bedeutung sind die beamtenrechtlichen Regelungen, wie sie verfassungsrechtlich im Art. 131 GG und in der entsprechenden Bundesgesetzgebung ihren Ausdruck finden. Nach Hartwich zeigt das "neue" Beamtenrecht "von vornherein die gleiche restaurative Tendenz, die mit dem Restitutionsartikel 131 GG sogar verfassungsrechtlich fixiert war."¹⁹

¹⁸ Vgl. Eschenburg (1974), S.24

¹⁹ Hartwich (1970), S.150

Art. 131, der die Personen, einschließlich der Flüchtlinge und Vertriebenen, wieder in ihre Rechte setzte, die am 8.5.1945 im öffentlichen Dienst standen und aus anderen als beamtenrechtlichen oder tarifrechtlichen Gründen ausgeschieden waren und bisher nicht ihrer früheren Stellung entsprechend verwendet wurden, bedeutete eine "Blockade des Zugangs anderer als Laufbahnbewerber zum öffentlichen Dienst", die sich "zugunsten vieler Förderer und Mitläufer des NS-Regimes" auswirkte.

Bezüglich unserer Fragestellung nach der Rolle der Bürokratie im System des Interventionismus ist noch ungeklärt, ob deren Funktionsweise den Anforderungen adäquat ist.

Offes Kritik des Begriffs der formalen Rationalität bürokratischen Handels basiert auf seiner Unterscheidung des bürokratiesoziologischen Rationalitätsbegriffs, der sich auf die Binnenstruktur bürokratischer Herrschaft bezieht, vom politikwissenschaftlichen Rationalitätsbegriff, der die System-Umwelt-Beziehung thematisiert.²⁰ Das Auftreten von "bürokratischen Pathologien" läßt unter übergeordneten "systemischen" Rationalitätsgesichtspunkten auf die Möglichkeit der Überwindung bürokratischer Herrschaft schließen. Diese Möglichkeit wird sich aber nicht automatisch und selbsttätig realisieren. Denn aufgrund des "dreistufigen und widersprüchlichen Rationalitätsbegriffs" (1. Stufe: legaler Richtigkeitstest, 2. Stufe: funktionaler Wirksamkeitstest, 3. Stufe: politischer Konsenstest), aus dem kein "überwölbendes Rationalitätskriterium" gebildet werden kann, ist nur der Schluß berechtigt, "daß nur kontingente Umstände es sind,

20 Vgl. Offe (1974), S.334

die verhindern, daß die Verwaltungspolitik entweder den gesamtgesellschaftlichen Bedarf an administrativen Steuerungsleistungen oder ihren eigenen Bedarf an konsensgestützten Legitimationen manifest verfehlt."²¹

Die von der strukturell-funktionalen Bürokratieforschung untersuchte Dysfunktionalität der internen Verfahrensregeln bürokratischen Handelns muß nicht zu einem so eklatanten Defizit an Steuerungsfähigkeit führen, daß sich die Bürokratie quasi selbst aufhebt. Wie Scharpf richtig feststellt, wird trotz des Auftretens eines dysfunktionalen "bürokratischen Zentralisierungszirkels"²² der fortschreitenden Zentralisierung des Entscheidungsprozesses kein Einhalt geboten. Die Aussage, daß ein zirkelförmiger Prozeß "pathologischen Lernens" evident sei, müßte also nicht zu der Annahme einer bevorstehenden "organisatorischen Handlungsunfähigkeit" führen, sondern die Frage provozieren, warum - falls der circulus vitiosus bürokratischen Handels strukturell angelegt ist -, der Gegenstand "Bürokratie" nicht längst aufgehört hat soziale Realität zu sein.

Die Definition der Verwaltungssysteme aller Ebenen als "Multiorganisationen"²³, die in einem nicht-zentralisierten "pluralistischen" Struktur-Kontext stehen, welcher z.B. aufgrund der Arbeitsteilung zwischen den verschiedenen Gebiets-

21 Ebd., S.344

22 Scharpf (1977), S.100; die volkstümliche Auffassung der Bürokratie als "Organisationskrankheit" täuscht über den Sachverhalt hinweg, daß "dysfunctions" zum Wesen der Bürokratie gehören und nur eine Erscheinungsform bürokratischer Herrschaft sind. Angesichts der "Unwiderrufbarkeit" der Bürokratisierung (Jacoby) ist die Absicht der CDU, die Bürokratie zu "humanisieren", sehr lobenswert; es ist aber fraglich, ob die Gründung einer 15köpfigen Kommission(!) "Entbürokratisierung" (Vorsitz Heiner Geißler) dem dienlich ist; FR. 21.4.1978 u. 6.7.1978

23 Funke (1975), S.335

körperschaften eine Identifikation einheitlicher gesellschaftlicher Herrschaftsverhältnisse ausschließt, bestimmt - in Übereinstimmung mit unserer These der bestandssichernden Selektivität des Interventionismus - die angeblichen Defizite bürokratischen Handels als funktional: "Je multiorganisatorischer sie (Verwaltungen) sind, desto sicherer können 'Fehler' stets auf Dritte abgeschoben werden, 'Unterlassungen' auf die Zukunft vertröstet werden bzw. politisch-administrative Verantwortungslosigkeit systematisch organisiert werden."²⁴

Die Auswertung der Fallstudie "Errichtung des Bundes-sprachenamtes 1966/1969" erweist ebenfalls, daß angeblich dysfunktionale Erscheinungen (z.B. Politisierung des bürokratischen Programmvorhabens) die Macht des bürokratischen Apparats insgesamt durchaus stärken. So bewirkt der Einsatz "institutioneller Umsetzer" zur Unterstützung der jeweiligen Referatspolitik die lange Dauer des bürokratischen Entscheidungsprozesses. Die starke bürokratische Position wird darin sichtbar, "daß die organisationsinterne Konfliktreglung mit gravierenden Mängeln behaftet ist, daß die Subsysteme (Referate) der Organisation ihre eigenen Ziele und Interessen mit allen ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln und ohne große Rücksicht auf die Kosten für das Gesamtsystem verfolgen."²⁵ Dieses Ergebnis gilt als Beleg für die These, "daß langfristig die Werte eines kontinuierlichen Beamtenapparats mehr Chancen haben, sich auszuwirken als die von regelmäßig wechselnden Politikern."²⁶

²⁴ Ebd., S.342f

²⁵ Schmid/Treiber (1975), S.185

²⁶ Ebd., S.186

2. Die "symbiotische" Verbindung von Staats- und Verbände-
macht als Funktionsprinzip des Interventionssystems

Während Max Weber die ganze Entwicklungsgeschichte des modernen Staates insbesondere mit der Geschichte des modernen Beamtentums und bürokratischen Betriebes gleichsetzt, "ebenso wie die ganze Entwicklung des modernen Hochkapitalismus identisch ist mit zunehmender Bürokratisierung der Wirtschaftsbetriebe"²⁷, unterscheidet Galbraith verschiedene Tendenzen der Bürokratisierung bei seiner Analyse der Machtstrukturen moderner Gesellschaften. Im Bereich der Wirtschaft steht das "Marktsystem" der vielen kleinen und mittleren Betriebe dem "Planungssystem" der tausend Giganten gegenüber, in deren "Technostruktur", d.h. in deren Verwaltungssystemen sich die Verfügung über Marktmacht zentralisiert. Die Macht des Planungssystems geht aber weit über den Markt hinaus; und indem es sich direkt, unter Umgehung des Gesetzgebers, an die Staatsbürokratie wendet, besteht die "Tendenz staatlicher und privater Organisationen, gemeinsame Ziele zu finden und zu verfolgen", diese Entwicklung kulminiert schließlich in einer "bürokratischen Symbiose".²⁸

²⁷ Weber (1966), S.101

²⁸ Galbraith (1976), S.134; für die USA konstatiert Galbraith eine symbiotische Beziehung zwischen den staatlichen Bürokratien aus den Bereichen "Verteidigung, Atomenergiekommission, NASA, CIA" und der Technostruktur der Rüstungs-, Raumfahrt- und Kernenergiecorporationen; vgl. S.132ff, 225

Die engen Bindungen des Staates an das Planungssystem ergeben sich erstens aus der großen Bedeutung der Staatsaufgaben für das Planungssystem, zweitens bezieht es vom Staat "seinen großen Bedarf an qualifiziertem, gut ausgebildetem Personal" und drittens bedarf es: a) zusätzlicher staatlicher Investitionen, b) der Unterstützung für technische Entwicklungen, c) staatlicher Kapitalmittel und d) der staatlichen Kompensation großer Defizite. "Der Fortbestand des Planungssystems in etwa seiner heutigen Form hängt von seinem Einfluß auf den Staat und von seiner Kontrolle über staatliche Maßnahmen ab."²⁹

Mit Galbraith' Behauptung des Übergangs der "Macht von einzelnen auf die Technostruktur", d.h. auf die bürokratische Verwaltung der Großunternehmen und seiner Lokalisierung der Staatsmacht in der Staatsbürokratie - Der "Präsident ist durch sein Amt teilweise ein Gefangener der Bürokratie;" - wird das Problem der Eigenmacht der staatlichen Bürokratie in modifizierter Form neu aufgeworfen. Handelt es sich bei der Macht der Bürokratie um eine eigenständige Machtposition, oder ist sie nur relativer Natur, die sich aus dem Verfahrensprinzip des "Bürokratismus" ableitet?

Im Bereich der Wirtschaft ist nach Erreichen einer technologisch-optimalen Betriebsgröße jede weitere Zentralisierung von Entscheidungsmacht ineffizient. Die Vorteile "rationalen" bürokratischen Verwaltungsdenkens und -handelns verkehren sich in ihr Gegenteil; die weitere Konzentration dient offenbar nur noch dem "Streben nach höheren Marktan-

29 Ebd., S.146

teilen und mehr Marktmacht."³⁰ Aus der Instrumentalisierung der Verwaltungsorganisation kann geschlossen werden, daß die bürokratische Organisation von Großunternehmen ein Mittel ist, eine Machtquelle zweiter Ordnung; - ohne daß die Möglichkeit einer temporären, "eigenmächtigen" Arbeitsweise ausgeschlossen ist.

Für den Staatsbereich stellt Poulantzas fest, daß die sogenannte Macht der Bürokratie "in Wirklichkeit nur die Ausübung staatlicher Funktionen"³¹ ist. Die "Bürokratie" als spezifische gesellschaftliche Kategorie im Sinne der Macht und der "Bürokratismus" als besondere Organisations- und Funktionsweise des Staatsapparats sind "im Fall des kapitalistischen Staats gleichen Umfangs"; jedoch können nach Poulantzas andere gesellschaftliche Systeme ohne eigentliche Bürokratie auskommen, so daß nur das Funktionsprinzip des Bürokratismus fortbestehen muß.³²

Unsere Darstellung der historischen Entwicklung des Interventionsstaats hat ergeben, daß zur Steuerung des gesamtgesellschaftlichen Reproduktionsprozesses zwischen dem ökonomischen und dem politischen System ein Interventionsverhältnis besteht, das in seinen modernen Erscheinungsformen

30 Scharpf (1977), S.100; Industrieverwaltung ist "oberhalb der Bürokratieschwelle ... nicht mehr oder nur noch teilweise bürokratisch organisiert", Kühne (1977), S.9

31 Poulantzas (1975), S.334

32 Diese Annahme halte ich für sehr hypothetisch, da über das Funktionsprinzip des Bürokratismus sich rückkoppelnd die Restauration der gesellschaftlichen Kategorie der Bürokratie als Macht, die sich z.B. als besondere Klasse oder Schicht herausbildet, ergeben kann.

enge Beziehungen zwischen den Bürokratien beider Systeme erfordert³³. Allerdings trifft für viele konkrete Interventionsversuche Max Webers Feststellung zu, daß die "behördliche Beeinflussung des Wirtschaftslebens im kapitalistischen Zeitalter" an "enge Schranken gebunden" ist; und allgemein gilt, daß die Maßregeln des Staates "oft in unvorhergesehene und unbeabsichtigte Bahnen" entgleisen oder durch die "überlegene Sachkenntnis der Interessenten illusorisch gemacht"³⁴ werden.

Auf der anderen Seite darf die partielle Interessenidentität nicht unterschlagen werden, die sich in der Tendenz "zu immer engerer Verknüpfung zwischen Management und Verwaltungsbürokratie"³⁵ ausdrückt. Knieper sieht ebenfalls eine "enge Verwobenheit von Staatsinterventionismus und bürokratischer Herrschaft"³⁶, die eher zu als abnehme und die dadurch dokumentiert werde, daß in fast jedem Gesetz eine "staatliche Sonderagentur" ermächtigt werde, Verordnungen und andere Maßnahmen für den Einzelfall zu erlassen; (z.B. Ministerentscheid bei vom Kartellamt untersagten Fusionen). Die Verbundenheit der "Welt der Verwaltung" mit der "Welt der Großunternehmen" wird nach Miliband über deren Personal, das "fast auswechselbar"³⁷ sei, hergestellt. Das kann aber der

33 Vgl. Jacoby (1969), "Bürokratisierung des Wirtschaftens", S.109ff

34 Weber (1976), S.574

35 Jacoby (1969), S.291

36 Knieper (1976), S.42; Shonfield (1968); nach von Mises ist es allerdings die "heute herrschende etatistische und interventionistische Politik ..., die die großen Unternehmen genötigt hat, sich in immer steigendem Maße zu bureaukratisieren"; v.Mises (1929), S.145

37 Miliband (1975), S.167

Demokratie, laut Schumpeter, nicht schaden, da die Bürokratie nicht nur "ihre unvermeidliche Ergänzung darstellt", sie muß darüberhinaus "stark genug sein, um die Führung zu übernehmen und im Bedarfsfall die Politiker an der Spitze der Ministerien zu instruieren. ... Sie muß eine Gewalt eigenen Rechtes sein."³⁸

Ob eine demokratische Regierungsweise, wie Schumpeter meint, durch eine Bürokratie "eigenen Rechtes" gesichert wird, soll im nächsten Abschnitt anhand der Einflußmöglichkeiten der bürokratisierten Verbandsmacht auf staatliche Instanzen geprüft werden,

*

"Hans Dichgans entschärft und entdämonisierte den Verbandseinfluß in einem 'Frontbericht' zu dem er als langjähriger Verbandsgeschäftsführer und unbequemer Abgeordneter im Bundestag wie kein anderer prädestiniert ist."³⁹

Demgegenüber ist nach Max Weber die Vermengung von politischem Mandat und Interessenvertretung "eine unvermeidliche Schranke der rein politischen Bedeutung des Parlaments als solchen", da die gewählten Volksvertreter "unter einem 'imperativen' Mandat von ökonomischen Interessenten handeln", mit einem Wort, das Parlament wird ein "Banausenparlament".⁴⁰

Die Teilhabe von Verbänden und Interessenvertretern an der politischen Entscheidungssuche ist sicherlich recht funktional, wenn eine "Entlastung der Staatsorgane vom Dauerstreß" er-

³⁸ Schumpeter (1950), S.466 (Hervorhebung von mir)

³⁹ Oberreuter (1976), S.5

⁴⁰ Weber (1966), S.133

reicht werden soll; Böckenfördes Definition dieser Funktion als Mittel zur Dezentralisation und Balancierung politischer Steuerungs- und Entscheidungsgewalt ist unbestritten eine "neue Form realpolitischer Gewaltenteilung", die sich ohne Zweifel nur als "lebende Verfassung"⁴¹ legitimieren kann. Aber sie trifft den Kern des Funktionsprinzips des Interventionsstaats, der nicht nur der "Beratung" durch die Interessenverbände bedarf, sondern der auch gerne ein Verantwortungssplitting unter Berufung auf divergierende Interessenlagen vornimmt.

Der Bundesgerichtshof schätzte 1958 das Wirken der Verbände noch ganz anders ein, wenn er feststellte, daß Interessenverbände "ebenso gefährlich wie kommunistische Aktionen oder neofaschistische Bestrebungen seien."⁴² Mills konstatiert aus soziologischer Sicht, es gebe anstelle des "offenen Zusammenstoßes der Parteien" die Herrschaft der "Machenschaften der Cliques" durch "Hereinnahme der Lobby in die Regierung."⁴³ Damit ist der Staat genötigt, "seine Macht mit den organisierten Kräften zu teilen", - nur ist die Zusammenarbeit mit den Verbänden, wie Forsthoff bezüglich des Stabilitätsgesetzes feststellt, lediglich auf Loyalität gegründet, die "aber ist eine Sache der normalen Zeiten". Ein Irrtum wäre es zu glauben, die Loyalitätsbindung hielte in Krisenzeiten, - ein wesentlich größerer Irrtum sei es aber, allenfalls mit "Rezessionen, die sich ausmanövrieren lassen"⁴⁴ zu rechnen. Da jedoch handfeste Krisen Wirklichkeit sind,

41 Oberreuter (1976), S.5

42 Nach Schröder (1976), S.71

43 Mills (1958), S.281

44 Forsthoff (1971), S.125

befindet sich Briefs im Irrtum, wenn er als Ergebnis seiner umfangreichen Studie über "Staat und Wirtschaft im Zeitalter der Interessenverbände" die Forderung nach einer "Emanzipation der Interessenverbände von ihrem Gesetz des Antritts" erhebt, deren Einlösung die Gefahren des "entfesselten Laissez-faire Pluralismus" bannen soll. Wenngleich ein "Rückzug der Verbände aus der Verfilzung mit dem demokratischen Prozeß" sicherlich in gewisser Hinsicht wünschenswert wäre, so kann doch die Möglichkeit des Rückzugs nicht mit der Erklärung begründet werden, daß ihre Aufgabenwahrnehmung in vielen Teilbereichen überflüssig geworden sei. Besonders einseitig ist seine "Emanzipationsthese" angesichts der Einschätzung des Streikrechts als "barbarisches Relikt des 19. Jahrhunderts."⁴⁵

Richtig sind hingegen die Schlüsse, die Heilbroner aus der Beobachtung des erhöhten "Störpotentials der Arbeitnehmer" aufgrund der gestiegenen Bedeutung der Dienstleistungsberufe zieht. Die allgemeine Tendenz moderner Industriegesellschaften zum Wachsen des "tertiären Sektors"⁴⁶ birgt nach Heilbroner im Falle eines Streiks in "empfindlichen" Bereichen des Dienstleistungssektors die Gefahr des "sozialen Chaos", so daß ein "sofortiges Eingreifen staatlicher Stellen"⁴⁷ in den verschiedensten Formen wahrscheinlich wird, was auf lange Sicht das System des Staatsinterventionismus festigt und zu institutionalisierten Formen führt.

⁴⁵ Briefs (1966), S.289

⁴⁶ Zunahme der Arbeitnehmer im tertiären Sektor: USA 1900 (24%), 1972 (64%); Frankreich 1950 (20%), 1970 (44%); Westdeutschland 1950 (28%), 1968 (42%); England 1950 (39%), 1970 (50%); Heilbroner (1977), S.61

⁴⁷ Ebd., S.72

Die Formel von der "Herrschaft der Verbände" (Eschenburg) drückt sicherlich reale Erscheinungsformen einzelner Aspekte des spezifischen Verhältnisse von Staat und Verbänden aus; die Ausübung dieser Herrschaft findet aber ihre Schranke am Bestandserhaltungsinteresse des Staates. Die Annahme eines "Staatsinteresses" schließt jene Analysemethode des Vermittlungsprozesses von Staatsmacht und Verbandsmacht aus, die "Politik als Interessenkonflikt"⁴⁸ definiert und ausschließlich auf Gruppenhandeln reduziert. Hirsch-Webers Abhandlung über die Gruppentheorie der Politik (Bentley, Truman, u.a.) arbeitet deren argumentative Schwäche deutlich heraus. Die Gruppentheorie muß bei der Bestimmung der "Struktur von Staatsorganen" diesen "eigenständiges Handeln" - wider die eigenen theoretischen Prämissen - zugestehen.⁴⁹ In diesem Zusammenhang ergänzt Hirsch-Weber die berechtigte Ablehnung von "Gemeinwohl"-Definitionen durch die Gruppentheorie um die Aussage, daß "Begriffen von social wholes" (z.B. Staat) nur das "für die Gesamtheit wirksame Handeln" zu subsumieren ist.⁵⁰

Die gruppentheoretische Einordnung des Staates als gleichrangige Gruppe unter vielen anderen ist aus dem weiteren Grunde unbrauchbar, daß sich der Staat im Prozeß der Interessenauseinandersetzung nicht wie eine Gruppe legitimieren muß; er ist durch den "Basiskonsens über die generellen Systemstrukturen" gesichert, welcher seinerseits über den Prozeß "konkurrierender, aber kompromißhaft aufeinander bezogener Interessen" der entwickelten Oberfläche stabilisiert

48 Hirsch-Weber (1969)

49 Vgl. ebd., S.178, 252-255

50 Vgl. ebd., S.80; kritisch, Weber (1977), S.43ff; vgl. Olsons "Nebenprodukt-Theorie, Olson (1968), S.130ff

wird; - solange die grundsätzlichen Antagonismen nicht aufgrund kontingenter Umstände wirksam werden.⁵¹

Das gegenseitige Abhängigkeitsverhältnis von Interventionsstaat und Verbänden, das eine häufig widersprüchliche Interaktion der einzelnen privaten und staatlichen Institutionen impliziert, wird durch Heilbroners Bild vom Zug mit zwei Lokomotiven, "einer ökonomischen und einer politischen, die ebensogut in verschiedene Richtungen ziehen als auch ihre Kräfte koordinieren können"⁵², gut illustriert. Die in dieser Darstellung auftretende Harmonie erweist sich jedoch in vielen Fällen als nur scheinbar, da durch den Einsatz der Vetomacht der Interessengruppen der Zug in Richtung auf eine Reformpolitik gestoppt werden kann. Nicht nur die Intervention "pluralistischer Vetogruppen" kann zu "schleichendem Immobilismus" führen, bereits die Antizipation der möglichen Reaktionen von Vetopositionen durch staatliche Instanzen kann deren Handlungsspielraum soweit einengen, daß die Gesellschaft als Ganze immer unbeweglicher wird. Die Tendenz zur Risikovermeidung (besonders in Koalitionsregierungen) unterdrückt schließlich jede reformerische Absicht; es kommt zu einem Stillstand der Politik, so daß die Regierung allenfalls noch verwaltet, aber keine politischen Ziele mehr durchsetzt.⁵³

⁵¹ Vgl. Blanke (1977), S.130,155ff; zum Interessenbegriff, Hirsch-Weber (1969); Weber (1977); v.Flatow/Huisken(1973)

⁵² Heilbronner (1977), S.33

⁵³ Vgl. Weber (1977), S.360-362

Welche juristischen Regelungen und politischen Voraussetzungen garantieren die umfangreichen Eingriffsmöglichkeiten der Verbände in der Bundesrepublik?

Die verfassungsrechtlichen Regelungen - Vereinigungsfreiheit/Koalitionsrecht (Art. 9 GG), Recht der freien Meinungsäußerung/Informationsfreiheit (Art. 5 GG), Versammlungsfreiheit (Art. 8 GG), Petitionsrecht (Art. 17 GG) und die speziellen Regelungen in einigen Länderverfassungen - sind für die Beurteilung der faktischen Ausübung der Verbandsmacht von geringer Bedeutung. Die Geschäftsordnungen (GO) des Bundestages, der Bundesregierung und der Bundesministerien bestimmen viel unmittelbarer Umfang und Ausmaß der Verbandseinwirkung. Die in der GO des Bundestages festgelegte Möglichkeit zu "öffentlichen Anhörungen" (§ 73) wird von den Verbänden vornehmlich zur Selbstdarstellung genutzt. Aufgrund des "Schaupampf-Charakters" der Hearings wird eine Steigerung der Effektivität ihres Beeinflussungspotentials nur im Falle einer erfolgreichen Mobilisierung der "öffentlichen Meinung" erreicht.

Wichtiger ist die Bestimmung des § 10 Abs. 2 der GO der Bundesregierung, "derzufolge der Bundeskanzler Abordnungen nur in besonderen Fällen empfängt", um ihn von unmittelbarem Interessendruck freizuhalten; sie wird "seit jeher ignoriert": Der Bundeskanzler ist für die Verbände der "begehrteste Gesprächspartner in Bonn."⁵⁴ Die rechtliche Anerkennung der Spitzenverbände erfolgt schließlich durch die Bestimmungen in der "Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundes-

54 Ebd., S.177

ministerien" (GGG), deren § 23 GGG II, der als "Magna Charta des Verbandseinflusses" bezeichnet wird, die Mitwirkung von Spitzenverbänden an der Vorbereitung von Gesetzentwürfen regelt.

Durch diesen Paragraphen wird eine Hierarchisierung und Privilegierung der Verbände bewirkt, da die Ministerien nur mit Zentral- und Gesamtverbänden verkehren, deren Wirkungskreis sich über die ganze Bundesrepublik erstreckt.⁵⁵ In der Praxis ist der § 23 GGG II ein geradezu klassisches Beispiel "für die Umwandlung einer ursprünglich abwehrend gemeinten in eine berechtigende Vorschrift" (Hennis); die Heranziehung der "Fachkreise" ist "praktisch obligatorisch".⁵⁶ Bemerkenswert ist, daß bis zur Änderung des § 25 GGG II vom 8.10.1971 die Unterrichtung "anderer Stellen" grundsätzlich verboten war. Das bedeutete, daß Parlament und Öffentlichkeit bei der Vorbereitung von Gesetzesvorhaben (Regierungsentwürfe) ausgesperrt waren. Selbst nach der Änderung ist es möglich, daß ein Abgeordneter zwar als Verbandsfunktionär, aber nicht in seiner Eigenschaft als Abgeordneter unterrichtet ist, wenn einer Unterrichtung "besondere Umstände" entgegenstehen. Besonders bedenklich sind die Bestimmungen dieser Paragraphen unter demokratiethoretischem Aspekt, da die Information der Öffentlichkeit nach wie vor nicht vorgesehen ist.⁵⁷ Außer den Geschäftsordnungen regeln zahlreiche Gesetze die Interaktion zwischen Interessengruppen und Ministerialverwaltung

55 Das ist bereits als Grundsatz in § 77 GGG I festgelegt; diese Regelung gilt auch für das Entwurfsverfahren von Rechtsverordnungen und allgemeinen Verwaltungsvorschriften (§ 62 und 74 GGG II); vgl. Schröder (1976), S.76

56 Ebd., S.77; vgl. zu den juristischen Bedenken dieser Regelung, S.77ff

57 Vgl. ebd., S.78

in "vielfach abgestufter Form als Mitwirkung an Verwaltungshandeln, ad hoc-Beratung, Anhörung oder dauerhafter Tätigkeit in Beiräten und Ausschüssen."⁵⁸

Eine große Bedeutung als "Einflußkanal" für die Verbände hat ihr Anhörungsrecht vor dem Erlass von Rechtsverordnungen, da erstens der der Verwaltung gewährte Ermessungsspielraum bei der Ausfüllung gesetzlicher Normen sehr erheblich ist, und zweitens die Verordnungspraxis der Verwaltung äußerst umfangreich ist: "Die 2841 vom Bundestag zwischen 1949 und 1973 verabschiedeten Gesetze wurden im gleichen Zeitraum von 5038 Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften ergänzt."⁵⁹ Der außerordentliche Einfluß der Verbände auf die Gesetzgebung ergibt sich aus folgenden zwei Gründen: Erstens dominiert die Regierung im Gesetzgebungsprozeß, da drei Viertel aller in der Zeit von 1949 bis 1972 vom Bundestag verabschiedeten Gesetze auf Regierungsentwürfe zurückgehen, und in der Regel Ziel und Richtung eines Gesetzes bereits mit der Vorlage des Regierungsentwurfs feststehen; und zweitens ist gerade die staatliche Exekutive bevorzugter Adressat der Verbandseingaben (71% der Eingaben des BDI 1974/75 an Bundesministerien und 68% des DIHT 1974⁶⁰). Noch deutlicher wird dieser Sachverhalt, wenn Parlament und zuständige Ressortminister durch direkte Kontakte des Bundeskanzlers mit Verbandsvertretern, die oft von ersterem initiiert werden, ausgeschaltet werden. In vielen anderen Fällen ist das Bundeskanzleramt zu der entscheidenden "Schaltstelle" geworden.

⁵⁸ Weber (1977), S.179

⁵⁹ Ebd., S.183

⁶⁰ Vgl. Ebd., S.248f

"Regierung und Verbände brauchen einander."⁶¹ Ebenso selbstverständlich ist die "erfolgreiche Einflußnahme auf die Auswahl der Regierungsmitglieder" und auf die Organisation der Regierung.⁶²

Darüber hinaus wäre es ein Irrtum zu glauben, die Debatten im Bundestag dienten der materialen Ausgestaltung von Gesetzen; die "rethorischen Großveranstaltungen im Plenum des Bundestages" sind hinsichtlich der Interessenwahrung für die Verbände unerheblich, da es ihnen bereits durch die Beeinflussung der personellen Besetzung der Referate und Abteilungen gelingt, "Brückenköpfe" im Verwaltungsapparat zu gewinnen; das ist "im besten Fall ein ganzes Ministerium, häufig 'nur' eine Abteilung, Unterabteilung, ein Referat."⁶³ Verbandsgesteuerte Ressortpolitik wird durch Personalpolitik gestützt, und da die Bedeutung eines Ressorts von der Bedeutung der parallelen Großorganisation abhängt, ist es wichtig, daß an der richtigen Stelle der "richtige Mann" sitzt. Die Besetzung der wichtigen Stellen erfolgt nicht direkt, sondern im Umweg über die Regierungspartei, die, da ihr die Besetzung der Spitzenpositionen in der Verwaltung zusteht, über Patronagemöglichkeiten verfügt, so daß selbstverständlich ihre Mitglieder die "größten Aufstiegschancen" haben. Des weiteren gibt es einige Beispiele für das Überwechseln von Verbandsfunktionären in den Regierungsapparat und sogar Fälle von Personalunion.⁶⁴

61 Ebd., S.252 (Hervorhebung von mir)

62 Vgl. ebd., S.253ff

63 Ebd., S.259.

64 So in einer Fallstudie über "Weingesetzgebung", vgl. ebd., S.263ff

Die Beteiligung der Verbände in Beiräten, Kommissionen und ähnlichen Gremien hat eine lange Tradition und steht "im Zusammenhang mit der Zunahme der Staatstätigkeit". Schröder zitiert einen Bericht des Bundesministers des Inneren vom 14. Mai 1970, wonach am 1. Mai 1969 264 Beratungsgremien mit 5914 Mitgliedern bestanden (davon 190 bei Bundesministerien und 74 bei nachgeordneten Bundesbehörden⁶⁵). Verbandsvertreter waren in 133 Beiräten, die teils reine Interessenbeiräte oder solche mit kombinierter Mitgliedschaft sind, vertreten.⁶⁶ Forsthoff nennt (ebenfalls unter Berufung auf die Quelle Bundesinnenministerium) die Zahl von 852 Vertretern von Fachverbänden bei einer Gesamtzahl von 3302 Sachverständigen bei der Bundesregierung; der "Spiegel" gibt für 1976 die Zahl von "etwa 1000 Verbandsvertretern" an.⁶⁷

Obwohl bzw. gerade weil den Beiräten in der einschlägigen Literatur sowohl für die Durchsetzung der Verbandsinteressen als auch für die Legitimation dieser spezifischen Vermittlungsform des Interventionssystems nach außen eine hervorragende Rolle zugestanden wird, wird von offizieller Seite eine adäquate Behandlung der Aktivitäten der Beiräte nicht ermöglicht. Bei der Begründung für die Unzulänglichkeiten einer jüngeren Erhebung über das Beirätewesen stellte das Bundesinnenministerium fest, daß die Aussagekraft des Resultats einer exakten Erhebung "in keinem angemessenen Verhältnis zum dem dafür erforderlichen Aufwand" stünde. Die "Übersicht über Beiräte, Ausschüsse, Arbeitskreise, Kommissionen und ähnliche

⁶⁵ Schröder (1976), S.89

⁶⁶ Vgl. Weber (1977), S.275f

⁶⁷ Forsthoff (1971), S.94; Der Spiegel Nr.47, 1976

Gremien nach dem Entwurf des Bundeshaushaltsplans 1977" weist 357 Beiräte aller Art mit 5818 Mitgliedern aus. Eine Überprüfung ergibt beispielsweise, daß das Postministerium vergessen wurde, daß einzelne Beiräte spurlos "verschwinden", oder daß das Forschungsministerium im hausinternen Beratungsplan vom Mai 1977 zwar 145 Beiräte ausweist, für die Regierungsliste aber verschiedene Gremien zu jeweils einem Beirat rafft und ihre Gesamtzahl mit zwölf angibt.⁶⁸

Offiziell werden die Gesamtkosten für das "Gutachter-Unwesen" 1977 mit 9 720 000 Mark angegeben, während eine Schätzung rund 40 Millionen Mark veranschlagt, und der forschungspolitische Sprecher der CDU/CSU Christian Lenzer für das Forschungsministerium allein 1 000 Berater ausmacht, die bereits über 76 Millionen Mark kosten sollen.⁶⁹

Bezüglich möglicher Interessenkollisionen hoffte der damalige Forschungsminister Matthöfer, daß die Berater ihre Interessenverbindungen aufdecken oder sich bei den Projekten, die ihre Interessen berührten, der Mitwirkung enthielten.⁷⁰

Die Gefahr, daß ein "verfestigter und eingeschränkter Verbandspluralismus" zu einer "stände-staatlichen Zementierung der Gesellschaft" führen kann, wird anhand der selektiven Kooperation mit privilegierten Verbänden deutlich.⁷¹ Daß das Funktionsprinzip des Interventionssystems in diesem Bereich

68 FR. 30.7.1977; im Beratungsplan des Forschungsministeriums, der im Juni 1977 veröffentlicht wurde, sind 102 Beiräte mit 842 Mitgliedern angegeben (dagegen, Mai 1977: 145 Beiräte mit 388 Mitgliedern), FR. 30.6.1977

69 Wirtschaftswoche Nr. 12, 1977, S. 24f

70 FR. 30.6.1977

71 Vgl. Weber (1977), S. 278f

den Ausschluß der Öffentlichkeit impliziert, zeigen die Kennzeichnung der Forderung, die Sitzungen der Beratungsgremien sollten öffentlich sein, als "abwegig", sowie die - in der Regel - Nichtveröffentlichung der Ergebnisse der Verhandlungen. Die Mitglieder der Beiräte sind nach § 62 Abs. 2 GGO I zur Verschwiegenheit verpflichtet; und es kann angenommen werden, daß Verbandsvertreter in Beiräten noch nicht einmal daran interessiert sind, ihre eigenen Verbandsmitglieder zu informieren. Darüber hinaus gibt es weder Auskünfte über den Anlaß für die Einrichtung eines Gremiums, und von wem die Initiative ausging, noch sind die Kriterien bekannt, nach denen die Verbände ausgewählt und bestimmt werden, und wer diese Entscheidung trifft.⁷²

Die Forderung, endlich Licht in das Dunkel der Verstrickung von Staatsautorität und Verbandsmacht zu bringen, wird genauso oft erhoben, wie betont wird, daß die Verbände "unverzichtbare Funktionen" (Ehmke) erfüllen und selbst Monopolverbänden (z.B. Bauernverband), die als "Türwächter" (gate keeper) beträchtlichen Einfluß ausüben, zugestanden wird, unkontrolliert zu agieren. Mit dem Hinweis auf die Existenz von "Gegenverbänden" bzw. die "Konkurrenz der Verbände" wird das Mißtrauen gegenüber der Macht der Verbände als unbegründet zurückgewiesen.

Bernholz stellt demgegenüber fest, daß die Interessen von Nichtorganisierten über den Mechanismus der "Konkurrenz" der Verbände nicht berücksichtigt werden, sondern daß vielmehr eine "ausgeprägte Neigung zum Aushandeln von Kompromissen

⁷² Vgl. Schröder (1976), S.93f

zwischen den Verbänden"⁷³ besteht. Und in Verbindung mit dem Satz - je allgemeiner ein Interesse, desto weniger organisierbar ist es -, kann die undurchschaubare Herrschaftsausübung der Verbände zweifelsohne als eine wesentliche Ursache z.B. der Bürgerinitiativen-Bewegung, die sich ja gerade gegen die Verquickung von privater und staatlicher Entscheidungsfindung wendet, angesehen werden.⁷⁴ Hinter dieser Methode zu verwalten, verbirgt sich ein wichtiges Funktionsprinzip des Interventionismussystems: das "recht gefährliche interventionistische 'do ut des', d.h. das gegenseitige 'Augenzu-drücken'"⁷⁵ von privat organisierten Verbandsinteressen und Staatsinteressen.

Kann ein Verbändegesetz oder ein "Bundeswirtschafts- und Sozialrat" die "unauffällige Osmose" zwischen Staat und Verbänden aufheben?

Das innige Bündnis von Interventionsstaat und Interessenverbänden beruht auf einer festen Tradition: "In diesen Krisen (der 70er Jahre des 19. Jahrhunderts, C.K.) erhob sich der Ruf nach Staatsintervention, und an diesem Ruf entzündete sich die Aktivität entstehender oder sich festigender Interessenverbände, und der werdende Interventionsstaat wiederum provozierte das Entstehen neuer Verbände." (Th. Nipperdey)⁷⁶ Dieser sich selbst stabilisierende Mechanismus hat auch den letzten Weltkrieg unbeschadet überstanden, denn bereits im

73 Bernholz (1973), S.163

74 Vgl. Der Spiegel Nr.13, 1977, S.34ff

75 Marbach (1950), S.254

76 Nach Weber (1977), S.60

Länderrat der amerikanischen Zone (1946) konnten "Sachverständige aus Interessengruppen" in Ausschüssen gehört werden.⁷⁷ So war es verständlicherweise dem Parlamentarischen Rat nicht möglich, der faktischen Bedeutung der Verbände gemäß eine verfassungsrechtliche Normierung zu entwickeln.⁷⁸ Spätere Bemühungen der FDP, ein "Verbändegesetz", das jedoch nur die innere Organisation der Verbände regeln, bzw. die Gewerkschaften zu einer "schärferen Standortbestimmung" (Bangemann)⁷⁹ zwingen soll, zu schaffen, waren dann für die Perspektivkommission der FDP 1977 nicht mehr opportun. Dafür legte die Junge Union ein Grundsatzpapier vor, daß unterhalb der Schwelle eines Verbändegesetzes z.B. die Forderung nach einem Verbandsklagerecht, das auch von Bürgerinitiativen hätte genutzt werden können, ablehnte und die Aussperrung als "legitimes Gegenmittel" bezeichnete.⁸⁰

Wenn es stimmt, daß interne Oligarchisierungs- und Bürokratisierungstendenzen und externe Kartellisierungstendenzen die bestehenden Verbände zu "subventionierten Regierungs-

⁷⁷ Vogel/Wiesz (1976), S.36

⁷⁸ Vgl. Otto (1971), S.158; gleichzeitig ist die Entstehungsgeschichte des Art. 97 GG (Rechtsstellung der Richter) ein "besonders deutliches Beispiel dafür, wie der Einfluß von Interessen Grundsatzentscheidungen des Parlamentarischen Rates bestimmte", S.183; der Deutsche Beamtenbund verweist auf über 100 Eingaben, Vorschläge und Rücksprachen beim Parlamentarischen Rat, die die Formulierung des Art. 33 Abs. 5 GG (Berufsbeamtentum) wesentlich geprägt haben; Weber (1977), S.115; hinsichtlich der Normierung der Repräsentation organisierter Interessen hat der bayerische Senat als die einzige Einrichtung dieser Art die "großen in sie gesetzten Erwartungen nicht erfüllt", Kaiser (1956), S. 180f

⁷⁹ Wirtschaftswoche Nr. 43, 1977, S.28ff

⁸⁰ FR. 15.7.1977; zum Verbändegesetz, Weber (1977), S.372ff

organen" (Naschold)⁸¹ degenerieren lassen, stellt sich die Frage, ob selbst die optimalste Form eines Bundeswirtschafts- und Sozialrats (BWSR) die Monopolisierung der Entscheidungsfindung in den Spitzengremien des Interventionssystems verhindern könnte.

Kaiser hält die Einrichtung zentraler Wirtschaftsbeiräte angesichts der Dynamik organisierter Interessenwahrnehmung nur in einem autoritären Staat für möglich; die Institutionalisierung von organisierten Interessen sei demnach nicht wünschenswert, da eine echte Repräsentation organisierter Interessen sich "nur in der Sphäre der Öffentlichkeit" und nicht "in den geheimen Beratungszimmern von Ausschüssen und Wirtschaftsräten"⁸² vollziehen könnte.

Die folgende Erörterung der Vorschläge zu einem Wirtschaftsrat wird sich auf den Aspekt der "Verträglichkeit" einer solchen parastaatlichen Einrichtung mit dem gegebenen Primat des Staatseingriffs zur Bewältigung des Strukturwandels (Krisenmanagement, Strukturpolitik etc.) konzentrieren.

Im Rahmen der Konzeption des DGB zur Gesamtwirtschaftlichen Mitbestimmung wurde am 16.8.1971 der "Entwurf eines Gesetzes über die Einrichtung eines Bundeswirtschafts- und Sozialrates" vorgelegt.⁸³ Darin wird für den BWSR das Recht zur Gesetzesinitiative gefordert, das durch ein Enquêterecht und Auskunfts- und Zitierrecht ausgestaltet werden soll. Be-

81 Vgl. Lompe (1976), S.108

82 Kaiser (1956), S.188

83 Vgl. Schröder (1976), S.155-185; der DGB hatte bereits 1950 in einem Gesetzentwurf zur Neuordnung der deutschen Wirtschaft einen Bundeswirtschaftsrat gefordert; vgl. Vilmar (1975), S.74; zum Reichswirtschaftsrat vgl. ebd., S.157; Naphtali (1966), S.142ff; Brüggemeier (1977), S. 247; Benda (1966), S.194

sonders die Regelung von Minderheitsrechten und die Anrufungsmöglichkeit eines Vermittlungsausschusses (zwischen BWSR und Bundesregierung oder gesetzgebenden Körperschaften) wird als "Kompetenzüberschreitung" aufgrund der besonderen Stellung des BWSR im Gesetzgebungsverfahren neben den gesetzlichen Organen gewertet. Die Etablierung eines politischen Druckinstruments mit dem Charakter eines Organs der überbetrieblichen Mitbestimmung wird als nicht zulässig erklärt.⁸⁴

Im folgenden werden die unserer Meinung nach wesentlichen staatstheoretischen Hindernisse für eine Verwirklichung des BWSR genant werden. Der Verzicht auf eine Repräsentation des "öffentlichen Interesses" (DGB-Entwurf) und die Möglichkeit eines zwischenverbandlichen Interessenausgleichs ohne Mitwirkung des Staates könnten den BWSR zu einem "Wirtschafts-parlament" werden lassen; es wird ihm auf jeden Fall ein politisches Eigengewicht im Sinne einer staatsähnlichen Herrschaftsfunktion verliehen. Unbeschadet jener Bedenken gegen die Zusammensetzung des BWSR oder der Kritik an seiner mangelhaften demokratischen Legitimation aufgrund nur vierteljährlicher öffentlicher Plenarsitzungen bei gleichzeitig effektiver Entscheidungsfindung in nichtöffentlichen Ausschüssen, kann gesagt werden, daß das Mißtrauen staatlicher Instanzen gegenüber dieser Form der Institutionalisierung der Verbandsbeteiligung aus dem Interesse des Staates an sich selbst, d.h. aus der Verteidigung bestehender Strukturen der Ausübung staatlicher Autorität resultiert; - mag diese durch die heutige Form der Machtausübung der Verbände noch so beein-

⁸⁴ Vgl. Schröder (1976), S.175ff; zum "Dichgans-Modell", S.177ff

trächtig sein. "Die Aufspaltung der Demokratie in eine politische Demokratie und eine Wirtschaftsdemokratie zerbricht die Einheit des Staates und damit den Staat überhaupt." (Carl Schmitt)⁸⁵

So wenig wie von einer hinreichenden Erfassung der "unauffälligen Osmose" (Forsthoff) zwischen Staat und Verbänden gesprochen werden kann,⁸⁶ so notwendig ist sie. Die skizzenhafte Gegenüberstellung des Umfangs der Organisationen der wichtigsten Wirtschaftsverbände und der Gewerkschaften macht diesen Sachverhalt sinnfällig.

Dem Bundesverband der deutschen Industrie (BDI) gehören 39 industrielle Spitzenverbände mit 370 Fach- und 188 Landesverbänden an; die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) vereinigt 44 Fach- und 13 Landesspitzenverbände, die ihrerseits 738 Fach- bzw. Regionalverbände zusammenfassen. Im deutschen Industrie- und Handelstag (DIHT) sind außer 81 Industrie- und Handelskammern der Bundesrepublik 35 Außenhandelskammern zusammengeschlossen. Der DIHT nimmt als Körperschaft öffentlichen Rechts staatliche und halbstaatliche Aufgaben wahr. Während nach offiziellen Angaben 50 000 Personen hauptamtlich in insgesamt ca. 5 000 unternehmerfinanzierten Verbandsorganisationen arbeiten, schätzen die Bundestagsabgeordneten Norbert Blüm und Wenzel Bredl, daß 120 000 Beschäftigte (einschließlich verbandsabhängiger Institute oder Organisationen) für die Unternehmer tätig sind.

⁸⁵ Nach Benda (1966), S.194; zu den "verfassungsrechtlichen" und "praktischen" Bedenken gegen den BWSR, S.194ff

⁸⁶ z.B. die sog. "Inside-Lobby" (zugleich Interessenvertreter und Abgeordneter); vgl. die Probleme bei einer gesetzlichen Institutionalisierung der Verbandsbeteiligung im vorparlamentarischen und im parlamentarischen Stadium der Gesetzgebung, Schröder (1976), S.185ff

Der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) als Dachorganisation der 16 Einzelgewerkschaften hat in 1 663 Ortskartellen, 232 Kreisen und 9 Landesbezirken 9 000 Mitarbeiter; die Gesamtzahl aller bei Arbeitnehmer-Organisationen Beschäftigten beläuft sich auf weniger als 20 000.⁸⁷

Das Finanzvolumen aller Unternehmerorganisationen wurde bereits 1968 auf 800 Millionen bis 1,5 Milliarden Mark geschätzt⁸⁸ bei einem jährlichen Beitragsaufkommen der Mitgliedsverbände von mindestens 200 Millionen Mark (1971). Der DGB nahm 1973 knapp 100 Millionen Mark ein; sein Vermögen wurde mit 228 Millionen Mark beziffert. Das Beitragsaufkommen aller 16 Einzelgewerkschaften hat 1973 rund 780 Millionen Mark betragen, und ihr Gesamtvermögen belief sich nach Schätzungen auf eine bis 3,5 Milliarden Mark.⁸⁹

Die knappe Darstellung der Apparate der im wirtschaftlichen Bereich stärksten Verbände, die als das "ergiebigste Quellgebiet der interventionistischen Staatstätigkeit" (Marbach) bezeichnet werden, kann nur einen Eindruck ihrer politischen Eingriffsmacht vermitteln; die Machtverhältnisse zwischen "Gegenverbänden" und der Einfluß der Verbandsmacht auf den Staat sind durch eine Vielzahl weiterer verbandsexterner und -interner Faktoren bestimmt. Darüber hinaus ist z.B. ein abstrakter Vergleich des Einsatzes des "Störpotentials" der geschlossen auftretenden Interessenvertretungen der Ärzte mit der Intervention der Gewerkschaftsvertreter in der ehemaligen Konzentrierten Aktion oder mit der Durchführung eines

87 Der Spiegel Nr. 47, 1976; vgl. das weitere (teilweise abweichende) Datenmaterial und die dort angegebene Zahl von knapp 800 in der "Lobby-Liste" des Bundestages eingetragenen Interessengruppen; Weber (1977), S.86

88 Der Spiegel Nr. 47, 1976

89 Vgl. Weber (1977), S.109,112

regional/sektoral/zeitlich begrenzten Streiks im Produktionsbereich kaum möglich.

Prinzipiell wird die Chance, Änderungsprogramme durch den Einsatz organisierter Interessen durchzusetzen, durch die "Trägheit" bestehender Systeme gemindert; ein möglicher "Vertrauensverlust" wird von staatlichen Instanzen antizipiert, was wiederum die Vetomacht etablierter Interessen stärkt.⁹⁰ Die Sicherung des status quo beruht allgemein auf dem Glauben, in der bestehenden "pluralistischen Verbändegesellschaft" sei eine gleiche Durchsetzungschance für alle Interessen garantiert. Bachrach sieht im herrschenden Verfahren der Interessenwahrnehmung bestenfalls einen "Elitenpluralismus", der allerdings noch nicht einmal "eine Konkurrenzsituation zwischen Eliten"⁹¹ erzeugen muß.

3. Politikformulierungsstrukturen des Interventionsstaats - Der Staat als "Parteienstaat" - "Entmachtung" des Par- laments - Der Staat als "Justizstaat"

Eine der Problematik des Interventionismus adäquate Erfassung der Parteien muß die übliche dichotomische Betrachtungsweise ihrer normativen Einordnung als vorstaatliche Agenturen der politischen Willensbildung und ihrer tatsächlichen Funktion als "Staatsorgane" überwinden.

Massing beklagt zu Recht, daß eine "Theorie der politischen Parteien als intervenierende Variable des politischen Prozesses" schon lange "überfällig"⁹² ist. Aufgrund eines

⁹⁰ Vgl. Miliband (1975), S.196ff

⁹¹ Bachrach (1979), S.52

⁹² Massing (1974), S.80

diffusen - aber objektiv begründbaren - Antiparteienaffekts oder auch einer normativen Kritik der Parteien, die gemessen an den ihnen von der Verfassung zugeteilten Aufgaben "offenbare Fehlkonstruktionen" (Forsthoff) sind, war eine Gesamteinschätzung der Parteiaktivitäten als "soziologisch funktional" bisher nicht möglich. Die Folge der Arbeitsteilung zwischen Verbänden und Parteien, in der diese insofern eine nachgeordnete Position einnehmen, als sie Legitimationsbeschaffung für den Einsatz von Verbandsmacht betreiben müssen, ist, daß "das heutige Parteiensystem von Gnaden des Staates"⁹³ ist. Deshalb ist es fraglich, ob die Parteien, die nach Art. 21 und 38 GG "notwendigerweise dem Gemeinwohl verpflichtet" sind, nur "im Einzelfall" dieser "hohen Verpflichtung" nicht nachkommen.⁹⁴ Die Definition der politischen Partei als das "wichtigste Einzelinstrument für die Umsetzung sozialer in politische Macht"⁹⁵ läßt uns eher annehmen, daß Bendas Aussage, "die Wahrnehmung von Einzelinteressen und Sonderinteressen durch Gruppen (sei) dem Allgemeinwohl nicht unbedingt abträglich", wohl eine bloße Vermutung ist. Eine Sicherung von "Gemeinwohl"-Positionen erfolgt wahrscheinlich nur dann, wenn staatliche Instanzen sich gezwungen sehen, ihre "relative Autonomie" gegenüber den "intermediären Kräften" zu wahren.

Aus unseren Überlegungen zu den Bestrebungen einer Institutionalisierung des Verbandseinflusses (Verbandesgesetz; Bundewirtschafts- und Sozialrat) ergibt sich, daß der Staat nicht an der Etablierung einer Institution mit quasi-staatlichen Kompetenzen interessiert ist, andererseits muß der Interven-

93 Forsthoff (1971), S.87

94 Benda (1966), S.119

95 Neumann (1967), S.67

tionsstaat enge Beziehungen zu den Interessengruppen herstellen, um seine Funktionsfähigkeit zu sichern. Dieser Sachverhalt spiegelt sich in der Konstanz der Geschäftsordnungsvorschriften für die Verbandsbeteiligung wider; die heutigen Bestimmungen für die Bundesministerien waren "in ähnlicher Form bereits Bestandteil der Geschäftsordnung der Reichsministerien."⁹⁶ Das gegenseitige Abhängigkeitsverhältnis und die "vertrauensvolle Zusammenarbeit" von Exekutive und Verbänden sind notwendige Voraussetzungen des Funktionsprinzips des Interventionismussystems.

Ein ähnlicher Sicherungsmechanismus hat sich im Laufe des allgemeinen Wandels der Parteienstruktur in der unumstrittenen Etablierung von "Verbandsinseln" in den Ausschüssen des Bundestages, in denen sich über die Parteigrenzen hinweg, vermittelt durch einen "esprit de corps", Interessenkoalitionen aufgrund gemeinsamer Interessenlagen ergeben, herausbildet. Von daher ist es sehr unwahrscheinlich, daß eine "Kontrolle der staatlich-politischen Bürokratie" heute nur möglich sei "durch die gesellschaftlich-politische Bürokratie in den Parteien und Interessenverbänden" (Sultan)⁹⁷; denn erstens besteht eine partielle Interessenshomogenität zwischen der Exekutive und den Interessenverbänden, und zweitens ist durch den Einfluß der Interessenvertreter auf Parteientscheidungen nicht der Konflikt zwischen Organisationsinteressen und Fraktionsinteressen die Regel, sondern "die kontinuierliche Einwirkung dieser Abgeordneten (in Personalunion Funktionsträger von Verbänden, C.K.) auf die fraktions-

⁹⁶ Schröder (1976), S.197

⁹⁷ Nach Habermas (1962), S.276

interne Willensbildung und auf die Beratungen zwischen den Fraktionen in den Bundestagsausschüssen im Sinne ihrer jeweiligen Verbandszielsetzungen."⁹⁸ Bezüglich des Wandels des interventionismusspezifischen Verhältnisses von Administration, Parteien und Verbänden stellt Massing sogar eine Steigerung der Eingriffsmöglichkeiten der staatlichen Bürokratie fest. "Daß es gelang, die antagonistischen Klassenkontrahenten durch 'bargaining' tendenziell zu paralisieren, ist der entscheidende Machtgewinn, der der staatlichen Bürokratie, im Einvernehmen übrigens mit den Verbands- und Parteioligarchien, zugefallen ist und ihre Standesideologie funktionsneutraler Staatsdiener undiskutiert vorerst im Schwebzustand beläßt."⁹⁹ In diesem Sinne hat bereits Max Weber, der die politischen Parteien - wohl immer noch zutreffend - als Mischung aus "Amtspatronage-Organisationen" und "Weltanschauungsparteien" verstand, den "politischen Betrieb" als "Interessenbetrieb"¹⁰⁰ gekennzeichnet.

Einige empirisch-statistische Angaben über Interessenvertreter im Bundestag, die "Verbandsdichte" von Ausschüssen und die Kontakte von Verbänden und Parteien werden diesen Sachverhalt illustrieren. Eine Erhebung des DIW über die Zahl der Interessenvertreter im 8. Bundestag hat ergeben, daß von 518 Abgeordneten 327 Mitglieder von Gewerkschaften (=63% der Abge-

98 Weber (1977), S.290

99 Massing (1974), S.97

100 Weber (1966), S.55; "7 der 12 Parlamentarischen Staatssekretäre der (ersten) Regierung Schmidt hatten leitende Positionen in Verbänden inne"; Weber (1977), S.261; es sei offenkundig, "daß einige Ministerien in Entsprechung zu starken Verbänden ins Leben gerufen wurden und Minister und Staatssekretäre ... nur mit Billigung oder sogar auf ausdrücklichen Wunsch von Verbänden in ihre Ämter berufen wurden"; Schröder (1976), S.211f

ordneten) sind, davon 236 im DGB organisiert; 80 Abgeordnete (= 15%) sind Verbandsvertreter aus dem Bereich der gewerblichen Wirtschaft.¹⁰¹ Diese Angaben sagen wenig über den tatsächlichen Einfluß der Verbände aus, da z.B. viele Gewerkschaftsmitglieder im Bundestag als "Papiersoldaten" gelten; bedeutsamer ist Lohmars Feststellung, daß der Anteil der Verbandsgeschäftsführer im 7. Bundestag 25% beträgt.¹⁰²

Um ein "unverfälschtes Bild" von den Aktivitäten der Verbandsvertreter im 7. Bundestag zu erstellen, zählt Weber all jene Abgeordneten nicht zu der Gruppe der "Verbandsvertreter im engeren Sinne", die "in Aufsichtsräten und Vorständen der Privatwirtschaft sitzen, ohne ein Amt in einem Wirtschaftsverband inne zu haben"; ebenso fallen alle Verbandsmitglieder weg, die in anderen Verbänden nur einfache Mitglieder sind. Unter Berücksichtigung der Tatsache, daß einzelne Angeordnete in mehreren Verbänden Funktionen wahrnehmen, ergibt sich die Gesamtzahl von 251 Abgeordneten mit "hoher Verbandsaffinität" (= 48,5% aller Bundestagsabgeordneten).¹⁰³

Obwohl die wesentlichen Entscheidungen über Gesetzesvorhaben meistens bereits in der vorparlamentarischen Phase gefallen sind, ist es für die Interessengruppen wichtig, einzelne Bundestagsausschüsse zu kontrollieren. So beträgt der Mittelwert der Verbandsdichte der Ausschüsse des 7. Bundestages

101 FR. 18.8.1977

102 Nach Weber (1977), S.281; der Anteil der 39 Frauen im 8. Bundestag beläuft sich auf 7,5%, FR. 18.8.1977; andererseits sind 22 Abgeordnete Mitglieder des Cartellverbands der katholischen deutschen Studentenverbindungen (CV), FR. 23.12.1976

103 Weber (1977), S.283

(Abgeordnete mit hoher Verbandsaffinität) 41,26%, bei einer Schwankungsbreite von 18,18% bis 77,77%. Im "Ausschuß für Wirtschaft" kann bei einem Anteil von 33,3% der Wirtschaftsverbände und 25,9% der Arbeitnehmerorganisationen von "Waffengleichheit" nicht die Rede sein, da weitere sechs Abgeordnete aufgrund ihrer unternehmerischen Tätigkeit Förderer von Wirtschaftsinteressen sind, aber definitionsgemäß nicht als Interessenvertreter gezählt werden.¹⁰⁴

Die Informationspolitik der Verbände gegenüber Ausschüssen, Arbeitskreisen und einzelnen Abgeordneten zeichnet sich dadurch aus, daß die "Grenzen zwischen Information, sachlicher Argumentation und polemischen Attacken ... fließend" und die Abgeordneten aufgrund ihres "Informationsdefizits" für die "Botschaft" von Verbänden empfänglich sind. Hin und wieder werden bereits ausformulierte Gesetzentwürfe dankbar entgegengenommen, die in manchen Verbänden in eigens für die Information von Abgeordneten eingerichteten Referaten gefertigt werden. Außerdem bleibt noch die Verbandseinwirkung auf Ausschußmitglieder im Wahlkreis unter Hinweis auf die Kandidatenaufstellung für die nächste Wahl, die darüber hinaus im Rahmen einer großangelegten "Kontaktpflege" in z.B. persönlichen Gesprächen das rechte Klima für Verbandswünsche schaffen soll.¹⁰⁵

Bezüglich der gesetzlichen Regelungen der Kandidatenaufstellung meint Schröder, daß die Landeslisten, die als die "eigentlichen Einfallstore für Verbandsbewerber" gelten, einen "Filter gegen einseitige(!) Verbandsinteressen" darstellen,

104 Vgl. ebd., S.286-288

105 Vgl. ebd., S.291ff

da die Kandidaten den Interessen des Wahlkreisparteivolkes entsprechen müßten, nicht abgeschafft werden sollten.¹⁰⁶ Obwohl der "direkte Kauf von Listenmandaten ... nur selten Erfolg" hat, und die von den Verbänden unterstützten Kandidaten "parteierprobt" sein müssen, kann eine Landesliste primär die Funktion haben, Vertreter von inner- und außerparteilichen Interessengruppen in den Bundestag zu bringen. Dies zeigt die Landesliste der CDU in Niedersachsen zur Bundestagswahl 1965, auf der hinter zwei Bundesministern auf den Plätzen drei bis zwölf nur Interessengruppenvertreter standen, wobei "offensichtlich Reservate für einzelne, insbesondere ökonomische Interessengruppen" eingerichtet wurden.¹⁰⁷

Die finanzielle Einflußnahme der Verbände auf die Parteien ist nur schwer zu beurteilen, da die Parteien "eher dahin tendieren, einiges zu offenbaren, aber vieles zu verschleiern."¹⁰⁸ Sie haben kein Interesse gegenseitig auf ihre Rechenschaftsberichte gemäß Parteiengesetz einzugehen, obwohl sonst wechselseitig häufig Vermutungen z.B. über Großspenden angestellt werden. Es ist jedenfalls nicht anzunehmen, daß über 90% des Spendenaufkommens der Parteien in den Jahren 1968 bis 1970 (rund 85 Mill. DM) nach den Angaben der Rechenschaftsberichte sich den Bestimmungen des Parteiengesetzes entsprechend aus Beträgen von unter 20 000 DM zu-

106 Vgl. Schröder (1976), S.225f

107 Vgl. Weber (1977), S.320,340f

108 Ebd., S.308; vgl. die staatsanwaltschaftlichen Ermittlungen zur Verbands- und Firmenfinanzierung der CDU durch steuerlich absetzbare "Gutachten", FR. 28., 29., 30.6.1978; Der Spiegel Nr. 27, 1978; Wirtschaftswoche Nr.28 u. 40, 1978; und im Fall der FDP; Der Spiegel Nr.30, 1978

sammensetzen.¹⁰⁹ Ob der aktuelle Versuch der "Allparteikoalition", durch einen gemeinsamen Fond die Hindernisse zu einer "großzügigen" Parteienfinanzierung - unter Einschluß eines Amnestie-Paragraphen für laufende Verfahren - wegzuräumen, erfolgreich sein wird, ist zur Zeit noch offen.¹¹⁰ Die andere Alternative einer vollständigen staatlichen Parteienfinanzierung würde jedoch, wie Schröder feststellt, an der heutigen Spendenpraxis und Spendenabhängigkeit "wenig ändern";¹¹¹ - denn diese Art der Parteienfinanzierung ist nur eine Erscheinungsweise ihrer Funktion als intervenierende Variable im Gesamtsystem des Interventionismus.

*

Leibholz' Lehre vom Parteienstaat versucht, theoretisch die Funktionsnotwendigkeiten des Parteiensystems zu bestimmen und zu begründen. Leibholz geht davon aus, daß in der modernen Demokratie der "Volkswille" nur über die Parteien wirksam werden kann. Damit reflektiert er die durch das Parteienprivileg, die Fünfprozent-Klausel und die faktische Oligopolisierung der offiziellen politischen Entscheidungsfindung in den Bundestagsparteien geschaffenen Tatsachen.

109 Vgl. Weber (1977), S.310; vgl. zu den Praktiken der Parteienfinanzierung; Wirtschaftswoche Nr. 48, 1977; zu staatsanwaltschaftlichen Ermittlungen gegen CDU-Funktionäre und zum Rücktritt von Hessens Ministerpräsident Albert Osswald (SPD), der nicht zuletzt wegen eines "Spendendarlehens" erfolgte und zu Frankfurts damaligen Oberbürgermeister Rudi Arndt (SPD), der "auf dem Frankfurter Flughafen Kasse gemacht" hat; Der Spiegel Nr. 8, 1978

110 FR. 28.4.1978, Der Spiegel Nr. 9, 1978, Wirtschaftswoche Nr. 20, 1978

111 Schröder (1976), S.234; zum Anteil der "Erstattungsbeiträge nach Parteiengesetz" im Jahre 1974 an den Gesamteinnahmen der Parteien, Weber (1977), S.309

Im "modernen Parteienstaat", der als "Surrogat der direkten Demokratie im modernen Flächenstaat" definiert wird, haben das "imperative Mandat" und der "Fraktionszwang", der in den "verschiedensten Nuancierungen gehandhabt"¹¹² werden kann, wenn der Parteienstaat funktionsmäßig gesichert werden soll, ihre innere Berechtigung. In einer jüngeren Behandlung dieses Themas präzisiert Leibholz seine Auffassung vom Fraktionszwang mit Hilfe einer verfassungsrechtlichen Argumentation dahingehend, daß der Abgeordnete "primär seiner Partei verpflichtet ist und darüber hinaus dem Volk", d.h., er übt sein Mandat "von Verfassungen wegen grundsätzlich 'parteikonform' aus."¹¹³ Der vom Abgeordneten zu beachtende Imperativ bindet ihn jedoch ausschließlich an den Willen der Partei- und Fraktionsspitze, auf keinen Fall aber an den Willen von Gremien oder Wählergruppen in seinem Wahlkreis. Die Freiheit des Abgeordneten im Bildungsprozeß des Parteiwillens besteht darin, eventuell mit seiner Minderheitsmeinung als "Dissenter" in der Partei oder Fraktion zu "verharren".

Der Gegensatz von liberaler Repräsentation und demokratischer Identität wird überbrückt, indem nach Leibholz "in einer funktionierenden parteienstaatlichen Demokratie der Wille der jeweiligen Parteienmehrheit in Regierung und Parlament mit der 'volonté générale' identifiziert"¹¹⁴ werden kann. Diese Identifikation scheint aus pragmatischer Sicht die einzig adäquate Beschreibung (und damit Festschreibung) des Funk-

¹¹² Leibholz (1958), S.199; eine ähnliche Auffassung wurde bereits 1926 vertreten: "Das Wesen der Demokratie ist die Überantwortung des Staates an die politischen Parteien". Wieser (1926), S.433

¹¹³ Leibholz, in: Der Spiegel Nr.9, 1978

¹¹⁴ Leibholz (1958), S.194

tionsprinzips des Parteienstaats zu sein¹¹⁵; dessen starke normative Überhöhung wird jedoch bereits durch Leibholz' Annahme, das Berufsbeamtentum müsse in einen "parteifreien Raum" - ohne politisch-selbständige Funktionen und Eigen- gewicht - gestellt werden, um die Funktionsfähigkeit des Parteienstaats zu sichern, deutlich.¹¹⁶

"Unrealistisch" nennt Fraenkel die Vorstellung von Leibholz, es ließe sich das für das "Funktionieren des Parteienstaats unentbehrliche geschlossene Handeln der Parteien"¹¹⁷ aufgrund eines einheitlichen Willens der Parteimitgliedschaften erreichen, was für die behauptete Identität des Allgemeinwillens mit dem Mehrheitswillen der Regierungspartei(en) und damit für die demokratische Legitimation des Parteienstaats unerläßlich ist. Leibholz' Absage an die "politische Neoromantik", die von einer Entmachtung des Volkes durch die oligarchisierten und bürokratisierten (Oligopol-)Parteien spricht, kann durch seinen Appell zur "Demokratisierung der Parteien" nicht hinreichend fundiert werden.¹¹⁸ Henke weist darauf hin, daß der unmittelbaren ("plebizitären") Demokratie, der Volksherrschaft durch die Parteien, bei Leibholz die Tatsache eines "Standpunkts über den Parteien" in der Erfüllung einer "höheren Aufgabe" durch den Staat entgegensteht. Diese Schwelle könnten die Parteien nicht überschreiten. Sie haben darum laut Parteiengesetz vom 24.7.1967 auch nur eine "vermittelnde Stellung"; d.h., es gibt also auch im Parteienstaat Herrschaft und Herrschaftsausübung.¹¹⁹

115 Vgl. Blanke, u.a. (1975a), S.198

116 Vgl. Leibholz (1958), S.219

117 Fraenkel (1964), S.389

118 Vgl. Leibholz (1958), S.223ff

119 Vgl. Henke (1972), S.377,391,394

Daß die Partei "stets vom Staate gefährdet und in ihrer Existenz von ihm abhängig" ist, hat bereits Robert Michels¹²⁰ festgestellt. Eine heutige Erscheinungsform dieses Sachverhalts ist, daß "in der Realität zentraler Träger der Planung primär die Regierung"¹²¹ ist, so daß selbst unter Berücksichtigung der Kompetenzen der "Regierung im Parlament" (=Regierung und Mehrheitsfraktion) eine Identität von Staats- und Parteiinteressen nicht behauptet werden kann.

Für Ridder bedeutet die "Mitwirkung" der Parteien (Art. 21 Abs. 1 S.1 GG) keinesfalls die Mitentscheidung bei der staatlichen Willensbildung, sondern er sieht in Analogie zur allgemeinen Drittwirkung der Sozialstaatsklausel in der besonderen Stellung der Parteien eine "Ausdehnung der staatlichen Verfassung in das Gesellschaftliche hinein"; diese "Konstitutionalisierung" der Parteien sei eben keine Herannahme der Parteien in den staatlichen Bereich: "Sie sind keine Verfassungsorgane oder ähnliches."¹²² Demgegenüber behauptet Agnoli in seinen "Thesen zur Transformation der Demokratie", die reale Tendenzen im Wandel des Parteiensystems und seiner Funktionen wiedergeben sollen, daß die Parteien in "staatspolitische Vereinigungen: zu den Amtsträgern des staatlichen Ausgleichs"¹²³ transformiert wären.

Ähnlich wie Fraenkel, der die "Spiegelfechterein" zwischen Regierung und Opposition sich in "leichten Korrekturen eines über- und zwischenparteilichen Patronage-Kartells"¹²⁴ er-

¹²⁰ Michels (1970), S. 346

¹²¹ Lompe (1976), S. 267

¹²² Ridder (1960), S. 231

¹²³ Agnoli (1968), S. 464

¹²⁴ Fraenkel (1964), S. 394

schöpfen sieht, reproduziert sich bei Agnoli die politische Elite in einer "assimilativen Zirkulation", die zu "gemeinsamer Beteiligung an der Staatsgewalt" führt. Die Parteien bilden die "plurale Fassung einer Einheitspartei."¹²⁵ Die "symbiotische Einheit", die die Parteien untereinander bilden, und ihr Bestreben, als weitgehend identisch mit dem Staat zu erscheinen, sind die Voraussetzungen, um eine "kooperative Lösung der Konflikte" unter Ausschluß der Öffentlichkeit zu erreichen.

Ob die Entwicklung so widerspruchsfrei auf den Zustand eines geschlossenen Systems einer regierenden Einheitspartei hinausläuft, ist angesichts der Widerlegung einer früheren Hypothese vom "Ende des Parteienstaats" fraglich: Bezüglich der Möglichkeit einer als Regierungspartei agierenden "Volkspartei", die Oppositionspartei auf Dauer von der Regierungsübernahme auszuschließen, hatte Krippendorf 1962 die These vom Ende des Parteienstaats¹²⁶ aufgestellt. Diese Prognose, die mit der Regierungsübernahme durch die SPD/FDP-Koalition faktisch widerlegt wurde, beruhte auf der Überschätzung der Möglichkeiten einer wissenschaftlich angeleiteten Totalsteuerung der Gesellschaft im ökonomischen und ideologischen Bereich.

Denselben Steuerungsproblemen sieht sich aber auch die "plurale Fassung einer Einheitspartei" gegenübergestellt, so daß zwar eine Konzentration der binnen- und zwischenpartei-

¹²⁵ Agnoli (1974), S.40; dabei käme es den Parteien z.B. in Wahlkämpfen auf den überzeugenden Nachweis ihrer Austauschbarkeit an.

¹²⁶ Vgl. Lompe (1976), S.202ff

lichen Kräfte zu konstatieren ist, andererseits aber die heutige Situation als die eines tendenziell labilen Oligopols eingeschätzt werden muß, in dem "die wenigen 'Produzenten' des politischen Systems hinter den Kulissen des Marktgeschehens offene oder verdeckte Kartellabsprachen miteinander vereinbaren."¹²⁷ Die sich einigenden Parteien können aber nie sicher sein, daß ihnen das "Marktgeschehen" nicht einen Strich durch die Rechnung macht. Um eine solche Entwicklung zu vereiteln, ist es allerdings denkbar, daß entweder eine längere Phase des Immobilismus einsetzt, oder daß Maßnahmen ergriffen werden, die die von Agnoli befürchtete "Involution" wirklich werden lassen und die "Oligokratie" etablieren.

Wie Fenner in einer Rezension neuerer Arbeiten zum Parteiensystem der Bundesrepublik herausarbeitet, ist die Frage noch offen, ob sich aus einem "Kartell der Parteien" ein "Parteiensstaat als geschlossene Anstalt" entwickelt. Eine voreilige Bejahung dieser Frage würde eine Überbetonung des nur "instrumentalen Charakters" der politischen Institutionen "zur Sicherung der eigentlichen unmittelbar ökonomischen Herrschaftsverhältnisse" bedeuten.¹²⁸

Die Funktionserfordernisse des Interventionssystems haben die Konzentrationstendenzen des Parteiensystems und die Umwandlung der Parteien in "bürokratisierte Massenparteien" als Anpassungsleistung an die "Bedeutungszunahme staatlicher

¹²⁷ Massing (1974), S.86

¹²⁸ Fenner, in: FR. 24.7.1978

Steuerungsfunktionen für den Wirtschaftsprozeß"¹²⁹ erzwungen. Eine Prognose der Zukunft des Parteiensystems muß, wenn sie Einseitigkeiten vermeiden und den möglichen Spielraum für alternative Entwicklungen erkennen will, die "doppelte, widersprüchliche Funktion staatsragender Parteien" berücksichtigen" diese haben einerseits die Aufgabe, die "legitimationsbeschaffende Verbindung zwischen Staat und Gesellschaft aufrechtzuerhalten", und sie müssen andererseits die "Autonomie des Staates gegenüber divergierenden Klassen, Gruppen und Interessen"¹³⁰ gewährleisten, damit der Staat seine Hauptfunktion der Sicherung des gesamtgesellschaftlichen Reproduktionsprozesses erfüllen kann.

Agnoli stellt fest, daß die "politische Autonomie" der Parteien durch das Parteiengesetz zugunsten der Aufrechterhaltung der Autonomie des Staates an Substanz verloren hat.¹³¹ Dadurch und durch die Gewährleistung der Autonomie der Parteiführungen gegenüber der Parteibasis wird das antidemokratische Element der "massenintegrativen Apparate" gestärkt. Die reduzierte innerparteiliche Demokratie garantiert die "systematische Ausrichtung auf stellvertretende Interessenwahrnehmung durch (Partei-)Apparate"¹³², die es diesen ermöglicht, eine "materielle Interessendurchsetzung dethematisierende Integration"¹³³ zu betreiben.

¹²⁹ Mintzel (1976), S.171; zur Bürokratisierung und Oligarchisierung der Parteien, Jacoby (1969), S.153ff; Michels (1970)

¹³⁰ Schmollinger/Stöss (1976), S.226

¹³¹ Vgl. Agnoli (1975), S.24

¹³² Hirsch (1976), S.122

¹³³ Autorenkollektiv (1976), S.85

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß eine Extrapolation von Tendenzen in der Entwicklung der politischen Institutionen eine Überschätzung ihres instrumentalen Charakters bedeutet, die eine vorschnelle Definition eines "Endzustands" impliziert. Bezüglich der Durchsetzungschance von Änderungsprogrammen organisierter sozial- und erst recht systemoppositioneller Interessen ist andererseits anzumerken, daß durch die "Staatsnähe" der intermediären Kräfte und aufgrund des Interesses des Staates an sich selbst, durch sämtliche benannten Faktoren der Bürokratisierung und Oligarchisierung von Parteien und Verbänden, sowie durch die Tendenz zum Parteienkartell etc. der status quo durch die erfolgreiche Anwendung der Strategie der "Problemverleugnung" weiterhin gesichert wird. "Der Grund für die Unabweislichkeit von Problemen liegt nur insofern in der Macht von sozialen Klassen und ihren organisierten Interessen, als staatsorganisatorische Prämissen die Politik irreversibel zwingen, sich auf diese Interessen selbst dann einzulassen, wenn sie als solche gar nicht in Erscheinung treten."¹³⁴

*

Während Max Weber meinte, die modernen Parlamente seien "in erster Linie Vertretungen der durch die Mittel der Bürokratie Beherrschten"¹³⁵, ist die "Ohnmacht der Beherrschten" und ihres Repräsentativorgans nicht monokausal auf den an-

¹³⁴ Offe (1975), S.190

¹³⁵ Weber (1966), S.71

nymen Trend der Durchbürokratisierung zurückzuführen; sie muß vielmehr aus der Scherenbewegung einer "wachsenden Expansion der Staatsfunktionen" und der "wachsenden Entfunktionalisierung des Parlaments"¹³⁶ erklärt werden. Das Parlament wird zu einer Stätte, "an der sich gebundene Parteibeauftragte treffen, um anderweitig (in Ausschüssen oder Parteikonferenzen) bereits getroffene Entscheidungen registrieren zu lassen."¹³⁷ Leibholz' Definition des Parlaments als Registrierapparat anderweitig getroffener Entscheidungen greift insofern zu kurz, als nicht deutlich wird, daß diese wiederum nicht erst in den Ausschüssen präjudiziert werden. Der von Leibholz benannte Sachverhalt wird durch einen Vergleich der Zahl der Plenarsitzungen, der Sitzungen der Ausschüsse und Unterausschüsse und der Fraktions- und Fraktionsvorstandssitzungen, in dem sich das Dilemma des Bundestages, entweder Rede- oder Arbeitsparlament zu sein, widerspiegelt, verdeutlicht.¹³⁸

Angesichts der tendenziellen Ausschaltung des Parlaments ist es wohl nicht sehr sinnvoll, es als "Vorbild 'konsensualistischer' Willensbildung"¹³⁹ zu preisen, vielmehr ist eine "Entleerung des Parlaments" aufgrund der Dominanz der Exekutive, vermittelt durch eine weitgehende Symbiose der Parlamentsführung mit den Spitzen des Exekutivapparats, festzustellen. Diese Parlamentsoligarchie oder der "harte Kern" des Parlaments (z.B. Fraktionsstäbe) werde jedoch nicht entmachtet, da diese Gruppe zwar nicht als Parlament, aber im

136 Schmid/Treiber (1975), S.14

137 Leibholz (1958), S.194

138 Vgl. Massing (1974), S.101

139 Oberreuter (1976), S.5

Parlament wichtige Entscheidungen trifft. Eine restlose Entmachtung des legislativen Organs sei aus "ideologischen Erfordernissen des Regierungssystems" nicht funktional, da das Parlament in seiner Funktion als "Konstitutionalisierungsorgan" interessengebundene Entscheidungen als verfassungskonform erscheinen ließe. Es fungiert "also als Instrument der Veröffentlichung von Herrschaft", und es erfüllt, wie exemplarisch an der Darstellung des symbiotischen Verhältnisses von Verwaltungs- und Verbandsbürokratie in Zusammenarbeit mit der Parlamentsoligarchie sinnfällig wurde, die Funktion eines "Transmissionsriemens der Entscheidungen politischer Oligarchien."¹⁴⁰

Die Präsenz der Macht im harten Kern des Parlaments und dessen Legitimationsfunktion, die beide als wichtige gesellschaftliche Steuerungsinstrumente staatlichen Instanzen zur Verfügung stehen, sind die Gründe, die das Parlament zu einem "Organ des Staates" im Sinne Schumpeters machen; der dem Parlament jedoch nur noch die "Funktion der Hervorbringung der Regierung"¹⁴¹ zugestehen mag. Damit hat er jedoch die legitimatorische Kraft des Parlaments unterschätzt, denn in kritischen Situationen muß die "demokratische Legitimität des Parlaments stets dann mobilisiert (werden), wenn die sozialstaatlichen oder ökonomischen Bürokratien ihre Funktion nicht erfüllen können und so ein Legitimationsverlust eintritt, der nur noch durch den Appell an die 'Solidarität aller Demokraten' aufgefangen werden kann."¹⁴²

¹⁴⁰ Agnoli (1974), S.68

¹⁴¹ Schumpeter (1950), S.435

¹⁴² Preuß (1973), S.109

Wenn die Auslegung der als "Generalklausel" formulierten Gesetze durch die Verwaltung nicht mehr ausreicht, kann die legitimatorische Kraft des Parlaments durch Rückgriff auf die "Superlegalität" der freiheitlich demokratischen Grundordnung im Sinne einer "zweistufigen Legalität" aktiviert werden, um auch mit Hilfe von "Maßnahmegesetzen", d.h. durch "konkrete situationsgebundene und zweckgerichtete staatliche Aktionen"¹⁴³ die gewünschten Ergebnisse zu erzielen.

Im normalen Betrieb des Bundestages wird ein "parlamentarisches Defizit" neben den genannten strukturellen Gründen bereits bei oberflächlicher Betrachtung in der Debattenregie der Fraktionsspitzen sichtbar: "Neun bis zwölf wohlpräparierte Matadoren unterhalten die restlichen 500" (Hennis)¹⁴⁴; - andererseits nimmt die Begrenzung der Entscheidungs- und Programmierungskapazität der Parlamente, die eine "umfassende Determinierung gerade der wirtschaftssteuernden und daseinsvorsorgenden Verwaltung längst nicht mehr erlaubt"¹⁴⁵, deswegen zu, weil eine Politik langfristiger Planung das an Legislaturperioden orientierte Parlament noch stärker auf seine Wahlfunktion reduziert, so daß es zu vorausschauender Entscheidungsvorbereitung aus funktional-materiellen Gründen immer unfähiger wird. "Dies hätte kaum wirksamer demonstriert werden können, als durch die Maßnahmen des 6. Bundestages, der den einzelnen Abgeordneten einen Betrag für die Einstellung einer Hilfskraft zur Verfügung stellte."¹⁴⁶ Die Individualisierung dieses Verfügungsbetrages reduziert die Beteiligung der Abgeordneten an Planungsinitiativen auf ein Informations-

¹⁴³ Ebd., S.63

¹⁴⁴ Nach Euchner (1969), S.109

¹⁴⁵ Kempen (1976), S.25

¹⁴⁶ Blankenburg, u.a. (1974), S.49

recht für jeden einzelnen. Deswegen ist eine "Reform" des Parlaments, die die Notwendigkeit zu langfristiger Planung in der Weise einbezieht, daß das Parlament "auf jeden Fall zum 'Vollzugsorgan der Regierungsplanung' werden muß"¹⁴⁷ nur eine Funktionalisierung desselben im Sinne der Etablierung einer rechtsstaatlich gebundenen "Exekutivelite mit Gesetzgebungsrecht" (Münch)¹⁴⁸.

Damit sind die Ursachen der "Krise des parlamentarischen Systems"¹⁴⁹ erkannt, d.h., die "Prozeduren der Staatswillensbildung haben sich nach den gesellschaftlichen Machtzentren hin verschoben"; der Staat behauptet sich vor allem noch durch sein "Legalisierungsmonopol"^{149a}. Diese einseitige Darstellung muß dahingehend korrigiert werden, daß der Positionsschwächung des Parlaments eine "Stärkung der Transformatoren vom Staat zur Gesellschaft (Verwaltung) und umgekehrt von der Gesellschaft zum Staat (Verbände und Parteien)"¹⁵⁰ entspricht.

Knieper entdramatisiert schließlich die These von der Entmachtung des Parlaments mit der Feststellung, daß "konjunkturinterventionistische Entscheidungen dort nie gefällt wurden und wohl auch kaum gefällt werden könnten."¹⁵¹ Das wird bestätigt durch den Hinweis, daß bereits gegen Ende der 70er Jahre des vorigen Jahrhunderts den Parlamenten "nicht mehr die entscheidende Funktion beim Interessenausgleich der kapitalistischen Gruppen untereinander und mit der Staats-

147 Lompe (1976), S.314

148 Euchner (1969), S.127

149 Vgl. Massing (1974), S.123ff

149a Forsthoff (1968), S.196

150 Habermas (1962)

151 Knieper (1976), S.44

Bürokratie zukam."¹⁵² Der Handlungsspielraum des gesamten legalen Herrschaftsapparates (Parlament, Regierung, Verwaltung, Gerichte) ist eine "charakteristische Verbindung von ökonomischer Effizienz und politischer Legitimität", wobei sich der das Stabilitätsinteresse des Gesamtsystems wahrnehmende administrative Apparat verselbständigt, jedoch, da "ohne eigenständige soziale Basis", zur "Anlehnung an die vorhandenen herrschenden ökonomischen Machtzentren gezwungen ist."¹⁵³

Eine Stärkung der Stellung staatlich-politischer Entscheidungsinstanzen gegenüber diesen Machtzentren und die gleichzeitige Demokratisierung der Entscheidungsfindung, wie sie mit dem Vorschlag der SPD zur Bildung eines "Strukturrates" beabsichtigt ist, wird jedoch - sprachlich geschickt - unter Berufung auf die - nicht vorhandene - Souveränität des Parlaments als "Entmachtung des parlamentarischen Systems" (F.J.Strauß)¹⁵⁴ hingestellt. In Wirklichkeit ist Strauß gegen einen Strukturrat und für die Stärkung der Exekutive. In einer Bundestagsdebatte über den Regierungsentwurf zum Stabilitätsgesetz wendet er sich dagegen, daß Entscheidungen und Verantwortungen "in immer größerem Umfang von Teilen der Legislative unter Verwischung der Zuständigkeiten und Verantwortungen an sich gezogen werden."¹⁵⁵

*

¹⁵² Hirsch (1970), S.36

¹⁵³ Ebd., S.245f

¹⁵⁴ In einer Bundestagsdebatte zum Haushalt 1978, FR.6.10.1977

¹⁵⁵ Nach Huffschnid (1969), S.155

Ist das Parlament nur der "Buchhalter der Rechtssprechung"¹⁵⁶, oder ist sein Verhältnis zur Justiz dadurch bestimmt, daß "die politische Entscheidung des Gesetzgebers ihre Legitimität durch den demokratischen Prozeß der politischen Willensbildung und nicht durch eine legalistische Ableitung aus der Verfassung empfängt."¹⁵⁷

Angesichts der jüngsten Entwicklung, deren rechtstechnische Basis über die Restitution des Gedankens der "Souveränität des Rechts" durch das Grundgesetz geschaffen wurden, gewinnt die These von der "Justizherrschaft" an Plausibilität. Da nach 1945 der Gesetzespositivismus als Ursache für die "Perversion des Rechts" im Nationalsozialismus ausgegeben wurde, sah man sich "gezwungen", der Justiz die Aufgabe des "Hüters der Verfassung" zu übertragen. Durch das Mißtrauen gegen das - eventuell von "starken Linksgruppen bestimmte" - Parlament, das sich im Grundgesetz (Art. 19 und 79) niederschlug, und durch die Etablierung der Justiz "in alter Form", "kann ein außerordentlich weiter Bereich politischer Tätigkeit von den Gerichten kontrolliert werden."¹⁵⁸

So agiert das Bundesverfassungsgericht nach seinem Selbstverständnis, wenn es die "absoluten und unverbrüchlichen Werte der Verfassung" wahrt, in einem "Zwischenbereich eines durch Normen gebundenen Politischen", wodurch "in Wirklich-

156 Vgl. Gawron/Schäfer (1976), S.259

157 Badura (1967), S.601; Beweis dafür, daß das Bundesverfassungsgericht "judicial-self-restraint" geübt habe, sind die Urteile über das Investitionshilfegesetz, die Milchmarktordnung, die Volkswagen-Privatisierung und zum Wohnungsbau-Prämiengesetz; S.609

158 Rosenbaum (1972a), S.264; zur Wiederherstellung der Justiz "in alter Form", S.146, 364; zum "justizstaatlichen Denken" des Parlamentarischen Rates, Otto (1971), S.36,40, 97f, 175ff

keit der jeweilige Konsensus der entscheidenden politischen und gesellschaftlichen Organisationen ... zur verfassungsrechtlichen Norm erhoben wird."¹⁵⁹ In diesem Sinne hofft Friauf, daß die "äußersten Grenzen der Steuergesetzgebung" hinsichtlich interventionistischer Steuervorschriften durch die Verfassungsgerichtsbarkeit gemäß Abschnitt X. "Das Finanzwesen" des Grundgesetzes gewährleistet werden, dessen besondere Regeln die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers an bestimmten Grenzen enden lassen.¹⁶⁰

Der Verfassungsgerichtsbarkeit ist somit die "wichtigste Rolle" unter den "Staatsintegrationsfunktionen" zugefallen, obwohl sie, wie im Fall einer "Hypertrophie der Justizstaatlichkeit" evident ist, "nichtsdestoweniger aber demokratischer Legitimation entbehrt" und folglich die "'Lehrstellen der Macht' illegitimerweise"¹⁶¹ usurpiert. So ist die Klage der Unternehmer gegen das von allen im Bundestag vertretenen Parteien verabschiedete Mitbestimmungsgesetz von 1976 der Versuch, über das Bundesverfassungsgericht den status quo festzuschreiben, um weitere Maßnahmen des Gesetzgebers zu blockieren.¹⁶²

Die Gefahr, die aus der Nichtbeachtung des "judicial-self-restraint" im Sinne einer Bescheidung auf eine gerichtsförmige Kontrollfunktion zwecks "Einhaltung der durch die Verfassung vorgegebenen Grenzfestlegungen" erwachsen kann, sieht Verfassungsrichter Martin Hirsch in seinem Minderheitsvotum zum

159 Rosenbaum (1972a), S.166

160 Vgl. Friauf (1966), S.10ff

161 Massing (1969), S.238; die "Hypertrophie der Justizstaatlichkeit" wird auch von konservativen Theoretikern gerügt, da sie einen Verlust an staatlicher Substanz befürchten; vgl. Otto (1971), S.98; de Jouvenel (1972), S.358, 373

162 Vgl. Der Spiegel Nr. 2, 1978

Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 13.4.1978 zum Gesetz zur Änderung des Wehrpflichtgesetzes und des Zivildienstgesetzes vom 13.7.1977 darin, daß "sich das Verfassungsgericht zu einer das Demokratie- und Gewaltenteilungsprinzip überlagernden 'Verfassungsgesetzgebungsinstanz' entwickelt und damit vom 'Hüter' zum (unkontrollierbaren) 'Herrn' der Verfassung wird."¹⁶³

Wenn jedoch von Politikern die "Entmächtigung des Parlaments" durch das ungehemmte Hereindrängen des Bundesverfassungsgerichts "in die Machtkonkurrenz" (H.Börner)¹⁶⁴ kritisiert wird, finden sich andere Politiker, die diese Kritik als "üble Schmähungen des höchsten deutschen Gerichts"¹⁶⁵ bezeichnen. Bei einem umgekehrten Regierung-Opposition-Verhältnis liefe die Argumentation wahrscheinlich mit vertauschten Rollen. Die Tendenz zum "Parteien-Kartell" ist auch hier die Ursache, daß - vermittelt über den Parteienproporz bei der Besetzung von Richterposten - die Spielregeln des Parteienstaats, die allgemein einen politischen Immobilismus befürchten lassen, angewendet werden.

Der Notwendigkeit permanenter staatlicher Interventionen in immer detailliertere sozioökonomische Sachverhalte entspricht die "wachsende Spezialisierung und Dynamisierung der Rechtsinteressen", die Massing als "längst fällige 'rationale' Anpassung an die Bedingungen und Erfordernisse der gegenwärtigen Industriegesellschaft und die aktuellen Steuerungs-

163 in:FR. 29.4.1978 (Hervorhebung von mir)

164 Rede zur Eröffnung des Gustav-Radbruch-Forums in Kassel, 20.5.1978, in: FR. 30.5.1978, vgl. FR. 22.5.1978

165 Gottfried Milde, CDU-Fraktionsvorsitzender im Hessischen Landtag, FR. 23.5.1978

probleme ihrer gemischten Wirtschaftssysteme"¹⁶⁶ interpretiert. Er konstatiert das Vordringen eines "aristokratischen Elements", das den Staat "justizlastig"¹⁶⁷ zu machen droht und die Funktion erfüllt, die Maßnahmen der staatlichen Administration durch eigene Unternehmen über die Flanken abzusichern und rechtstechnisch zu ergänzen. Diese Ansicht wird bestätigt durch die Aussagen der ehemaligen Präsidenten des Deutschen Bundestages, Annemarie Renger, die bezüglich der Ungleichbehandlung von Frauen und Männern im Arbeitsleben feststellte, daß es im "Rechtswege-Staat" Bundesrepublik noch "einen großen Bereich mittelbarer Rechtsverweigerung"¹⁶⁸ gebe. Insofern hat Bachof recht, daß eine Charakterisierung des sozialen Rechtsstaats als "Gerechtigkeitsstaat" zu wenig besage¹⁶⁹; ebenso mag die Kennzeichnung der Bundesrepublik als "Gesetzgebungsstaat" (Scheuner)¹⁷⁰ wohl der Zahl der verabschiedeten Gesetze nach angemessen sein; die Kompetenz und Wirksamkeit des Gesetzgebers verkörpert von seinen Abgeordneten wird von der Bevölkerung jedoch nicht unbedingt als ausreichend eingeschätzt, wie das Sinken des Ansehens der Parlamentarier erkennen läßt.¹⁷¹

166 Massing (1974), S.136f

167 Massing (1976), S.55

168 FR. 2.6.1977; vgl. Wirtschaftswoche Nr. 25, 1977; Der Spiegel Nr. 24, 1977

169 Nach Lompe (1976), S.86

170 Nach Ehmke (1962), S.273

171 Vgl. die Ergebnisse der Umfrage des Instituts für Demoskopie Allensbach, in: FR. 22.7.1978

4. Das Funktionsprinzip des Staatsinterventionismus aus eliten-, demokratie- und machtheoretischer Sicht

Da es nichts im gesellschaftlichen Leben gebe, "das außerhalb des Bereichs staatlicher Wirksamkeit existieren könnte", und da neben dem allgemeinen Begriff des Staates als Totalität ein davon abgeleiteter, engerer Begriff gewonnen werden müsse, fragt Kofler, in welchen Kräften "sich der Staat eigentlich inkarniert." Er bestimmt die "Elite" als "erste Kraft"¹⁷², die die Berufung einer bewußten staatlichen Funktion auf sich nimmt, während die "Intelligenz", die die gesellschaftlich wirksamen Ideen produziert, und die Bürokratie als organisierendes Vollzugsorgan die weiteren staatlich funktionierenden Kräfte sind.

Ausgehend von seiner Definition der überragenden Position der Eliten, wonach es in allen Gesellschaften "zwei Klassen, eine, die herrscht, und eine, die beherrscht wird", gibt, warnt Mosca die "Anhänger der Staatsintervention", den Staat als ein "abstraktes Wesen außerhalb der Gesellschaft" zu betrachten. "Es wäre besser zu bedenken, daß der Staat in Wirklichkeit nichts als die Organisation einer großen Zahl der herrschenden Elemente einer Gesellschaft ist!"¹⁷³

Damit ist der interventionismustheoretische Ausgangspunkt unserer Verwendung der Erkenntnisse der Elitentheorien be-

¹⁷² Kofler, abgedruckt in: Waldrich (1973), S.318

¹⁷³ Mosca (1950), S.140

nannt. Agnolis Gegenüberstellung der Vertreter einer Theorie der Führungsminderheiten - Mosca, Pareto, Michels -, die eine offen ausgeübte Oligarchienherrschaft befürworteten, und der "Apologeten der westlichen Demokratie", die ein Normativmodell der "demokratischen Willensbildung"¹⁷⁴ konstruieren wollen, führt zu der Frage, ob das Paradigma der "Zirkulation der Eliten" (Pareto) überhaupt noch Realität abdeckt.

Agnoli, der ebenso wie Bottomore in der "Förderung des Wettbewerbs zwischen kleinen Elitegruppen"¹⁷⁵ keinesfalls eine Entfaltung der Demokratie erblicken kann, findet das Theorem vom Kreislauf der Eliten sowohl durch die Beharrlichkeit der Herrschaftspositionen und der Herrschaftsträger als auch durch die Identität der identisch bleibenden Führungspotentialität "innerhalb der Oligarchien wie im Wechselspiel parlamentarischer Parteien"¹⁷⁶ bestätigt. Jedoch ist Paretos Theorie der Elitenzirkulation "bisher noch niemals durch eine streng wissenschaftliche Anwendung überprüft worden"¹⁷⁷; und Pareto selbst, der zwar aufgrund seiner Überzeugung von der Unabwendbarkeit der Oligarchie einen die Demokratie sichernden Rechtsstaat als "berühmte Chimäre" bezeichnet, versteht unter Zirkulation der Eliten deren "Infiltration"¹⁷⁸. Das heißt, daß es sich bei den westlichen Industriegesellschaften zwar nicht um fluktuierende, sozial offene Gesellschaften mit einer rapiden "Umschichtung der Eliten"¹⁷⁹ handelt, da diese sich durch "Selbstrekrutierung" (Dahrendorf)

174 Agnoli (1974), S.39

175 Bottomore (1969), S.149

176 Agnoli (1974), S.70

177 Guttsmann (1960), S.292

178 Pareto (1916), S.135

179 Miliband (1975), S.58

abschotten, jedoch bedürfen sie zur Bereitstellung des Nachwuchses der vielfältigen Einrichtungen des Interventions-systems einer breiten Rekrutierungsbasis. Bereits Mosca hatte als Überlebenskonzept für Elitenstrukturen die Forderung erhoben, daß "sie es verstehen, sich dauernd zu wandeln, ohne sich jemals aufzulösen."¹⁸⁰

Die Wandlungen der Elitenselektion, die in einem zu schnellen Austausch der Eliten vonstatten gehen, hatte Mannheim neben einer "negativen Demokratisierung"¹⁸¹ der Eliten z.B. bei einseitiger "Leistungsselektion" als Ursache für eine Kulturbedrohung bezeichnet, die die unverzichtbare "gesellschaftliche Kontinuität"¹⁸² eines Systems zerstören könnten. Bei ihm tritt deshalb der Aspekt der Stabilität und der Integriertheit der Gesellschaft stark hervor, so daß Boris die "demokratische" Komponente der Mannheimschen Massengesellschaftstheorie in der "Art 'Abhängigkeit' von den Massen" und in dem langfristigen und intensiven Bemühen der Eliten um die Massen"¹⁸³ - was Mannheim von den "aristokratischen" Elitetheoretikern abhebe -, sieht. Tibi beklagt die "Unwahrhaftigkeit des Mannheimschen Elitebegriffs"¹⁸⁴, die nach Adorno darin begründet ist, daß die "Privilegien bestimmter Gruppen teleologisch für das Resultat eines wie immer gearteten objektiven Ausleseprozesses ausgegeben werden, während niemand die Eliten ausgelesen hat als etwa diese

180 Mosca (1950), S.372

181 "Das Überangebot an Intellektuellen senkt den Wert der Intellektuellen sowie der geistigen Tätigkeit." Mannheim (1958), S.119

182 Ebd., S.107

183 Boris (1971), S.117f; zum Verhältnis von Revolutions- und Elitentheorie, Jaeggi/Papcke (1974), S.69ff

184 Tibi (1973), S.24

sich selber."¹⁸⁵ Mannheims "Planung für die Freiheit" unter der Herrschaft der "freischwebenden Intelligenz" mittels Anwendung von "Sozialtechnik" bedeutet dann letztlich "Privilegienwirtschaft" (Th.Geiger)¹⁸⁶.

Wenn Boris feststellt: "Planung ist bei Mannheim nur noch Sicherung und Ausbau des Bestehenden"¹⁸⁷, dann wird deutlich, daß dessen technizistische Planungskonzeption eine Variante des bestehenden Interventionssystems ist. So muß sich letzteres durch das Elitenmerkmal der "Führungsqualität" legitimieren, obwohl das Ritual der Übernahme der "Verantwortung" nach Edelman "schlechterdings Ideologie"¹⁸⁸ ist.

Die Theorien der "demokratischen" Elitenherrschaft, in denen die Notwendigkeit der Existenz einer Elite zur Sicherung der Demokratie hervorgehoben wird, reflektieren das Funktionsprinzip einer auf die regulierenden Eingriffe des Staates angewiesenen Gesellschaft, das eine Zentralisierung der Entscheidungsprozesse erfordert, wodurch eine Oligopolisierung der Entscheidungsinstanzen im politischen, sozialen und gesellschaftlichen Bereich und deren Oligarchisierung hervorgerufen wird. Die Gefahr einer mißbräuchlichen Monopolisierung der Entscheidungsgewalt wird diesen Theorien zufolge vermieden, "wenn (a) die Wähler zwischen konkurrierenden Eliten wählen können, (b) es den Eliten nicht gelingt, ihre Macht erblich werden zu lassen oder neuen gesellschaftlichen Gruppen den Zugang zu Elitenpositionen zu versperren, (c) die Eliten auf die Unterstützung wechselnder Koalitionen angewiesen sind,

185 Nach ebd., S.24f

186 Ebd., S.23

187 Boris (1971), S.193

188 Edelmann (1976), S.57

so daß keine ausschließliche Form der Herrschaft sich durchsetzen kann, und (d) die Eliten, die in verschiedenen Gesellschaftsbereichen - etwa Wirtschaft, Erziehung und Kunst - dominieren, keine gemeinsame Allianz bilden können."¹⁸⁹

Jedoch muß angesichts des von Dahrendorf beschriebenen notorischen "Kartells der Angst" deutscher Führungseliten bezweifelt werden, ob die Pluralität der Eliten die bestehende Art demokratischer Herrschaftsausübung sichert und einen antidemokratischen Elitenkonsens verhindert.¹⁹⁰ Denn die Argumentation: "Jede Demokratie stirbt, wenn man ihre Eliten zerstört"¹⁹¹, kann jeder Zeit virulent werden und die Folge einer diktatorischen Elitenherrschaft zeitigen, sobald die "soziale Elite" als "größte und glorreichste Erscheinungsform der Eliten"¹⁹² die Bedingungen ihrer Reproduktion gefährdet sieht. Dieser Zusammenhang wird von den Elitentheoretikern jedoch unterschlagen, indem sie die Behauptung einer kausalen Abhängigkeit von wirtschaftlicher und politischer Macht unter Verweis auf die Pluralität der Eliten als unzutreffend zurückweisen.

Scheuch findet die Vermutung, daß Wirtschaftsmacht allgemein Macht bedeute "in dieser Einfachheit" nicht bestätigt, denn Gemeindemachtuntersuchungen hätten ergeben, daß Wirtschaftsführer keinen direkten Einfluß auf gemeindliche Entscheidungen haben; "dieser Einfluß wird ausschließlich durch die Sozialstruktur ausgeübt, worauf dieser Sektor (Wirtschaftsführer und akademisch leitendes Personal, C.K.) einen starken

¹⁸⁹ Wolin, Vorrede, in: Bachrach (1970), S.8

¹⁹⁰ Vgl. v.Krockow (1972), S.481f

¹⁹¹ Freund (1953), S.225

¹⁹² Ebd., S.234

Einfluß hat."¹⁹³ Damit ist das Dilemma der Elitentheorie benannt: "Es gibt Eliten, aber es gibt keine Elite"; (T. Gitlin).¹⁹⁴

Welche Position nimmt die "Staatselite" unter Berücksichtigung des Theorems der relativen Autonomie des Staates ein?

Die Tatsache, daß an der Spitze der hier behandelten Staatssysteme eine authentische "regierende" Klasse (Miliband) steht, hat Michels in Anlehnung an Mosca ("Notwendigkeit" einer herrschenden Klasse) als Konstante menschlichen Zusammenlebens dargestellt, da die Menschheit der "politischen Klasse", die nur "einen Bruchteil der Gesellschaft umfassen"¹⁹⁵ kann, nicht entraten könne. Burdeau konstatiert demgegenüber zutreffend ein "Phänomen sui generis: die politische Autorität", die einer politischen Klasse in Erfüllung ihrer Funktion zukommt; ihre Macht ist das Ergebnis der Tatsache, "daß sie unmittelbar die Macht umkreist und dadurch ihren direkten Rückhalt bildet"; ihre Autorität "fließt ihr von oben zu, d.h. aus den Verbindungen, die sie mit den Organen zusammenschließen, die die politischen Entscheidungen treffen."¹⁹⁶ Ihre Abhängigkeit von der gesellschaftlichen Machtverteilung drückt sich auch dadurch aus, daß die Zusammensetzung der politischen Eliten "mit dem allgemeinen Prozeß sozialer Mobilität verbunden"¹⁹⁷ ist. Da - so Lenski - wegen der Komplexität der Industriegesellschaften politische Ungleichheit zu den "Grundtatsachen des Lebens" gehört, bildet sich eine politische Klasse heraus, die entweder finanziell ab-

193 Scheuch (1974), S.1013f

194 Nach Miliband (1975), S.230

195 Michels (1908), S.51

196 Burdeau (1958), S.262

197 Guttsman (1960), S.306

hängig ist von der "Besitzelite", die "im besonderen leicht in der Lage (ist), ihre finanziellen Mittel in politische Mittel umzumünzen", oder im Falle der Existenz großer Massenorganisationen von diesen finanziert wird. Die von ihr ausgeübte politische Macht ist die Grundlage eines "politischen Klassensystems", das wiederum die bestehende Privilegienstruktur - bei einem sich langfristig auswirkenden "Trend zu größerer Gleichheit" - sichert.¹⁹⁸

Stammers pragmatische Definition des Elitenproblems in der Demokratie als "Funktionsproblem" erlaubt es, den "kleineren Einflußgruppen" im Bereich des Staates, die bestimmte politische Funktionen übernehmen, eine "funktionale Mittlerstellung zwischen Führung und Volk" zuzuteilen, ohne daß die Feststellung, "politische Entscheidungen fallen immer im Gefüge der Eliten", zum Problem wird, da das "Bedürfnis der Massen nach Einverständnis mangels Verständnisses"¹⁹⁹ evident zu sein scheint. Damit sind die "Organisationsfilter" als die eigentlichen Machtquellen dieser Funktionseliten²⁰⁰ im Interventionssystem benannt, die Badura durch sein Konzept der "herrschenden Subkultur" eines politischen Systems (bei Ablehnung der Theorie der herrschenden Klasse/Gruppe) zu bestimmen versucht. Die herrschende Subkultur erhält sich erstens aufgrund einer "stabilen Trennung von Beteiligten und Betroffenen bei den meisten und gerade bei den folgenreichsten politischen Entscheidungen", zweitens wegen des Vorherrschens von "Elitenkommunikation" im "innercircle" der Regierenden

198 Vgl. Lenski (1977), S.433, 452-456

199 Stammer (1951), S.208

200 Vgl. Röhrich (1975), S.20

bei einem hohen Maß horizontaler Kommunikation und weitgehender vertikaler "non-communication", und drittens aufgrund der Überrepräsentation von Mittelschichtangehörigen "in entscheidungsrelevanten Positionen und im Kreis politischer Aktivisten."²⁰¹

Indem das Konzept der herrschenden Subkultur auch Kommunikationsstrukturen, Wertevorstellungen und -systeme, d.h. die "politische Kultur" miteinbezieht und den Nachweis einer "stabilen Verzerrung im Prozeß gesamtgesellschaftlicher Bedürfnisverarbeitung" erbringt, wird deutlich, auf welcher vielfältigen Art und Weise es dem "Establishment begrenzten Wettbewerbs"²⁰² gelingt, das Ziel der Erhaltung der Identität der politischen Subkultur und der Wahrung ihrer politischen essentials erfolgreich zu verfolgen. Durch den Begriff der politischen Kultur eines Landes wird jener "Bereich generalisierter und meist tief internalisierter Erwartungen, die die Perzeptions- und Optionsmöglichkeiten des einzelnen sowohl hinsichtlich inhaltlicher wie auch prozeduraler Normen"²⁰³ einschränken, sichtbar, der garantiert, daß in der "Verhaltenskoordination durch erfolgreiche Indoktrination ein Substitut für explizite soziale Kontrolle" gesehen werden kann.

Charakteristisch für die politische Elite im weiteren Sinne ist, daß sie sich aus der "regierenden" Elite des eigentlichen Staatsbereichs und der Elite "nichtstaatlicher poli-

201 Badura (1972), S.55

202 Ebd., S.105; zur strategischen Wichtigkeit der "mittleren Ebene" der institutionellen Führer, S.106ff; Deutsch (1969), S.222ff; vgl. die "Technostruktur" bei Galbraith (1976)

203 Badura (1972), S.51

tischer Institutionen" zusammensetzt. Die Spitzen der großen Korporationen bilden "private Regierungen", die nach Bachrach zumindest in den USA politische Eliten darstellen, "die nur sich selbst verantwortlich sind." Eine solche "quasi-regierende Agentur", die eine öffentliche Funktion erfüllt, hätte "für die demokratische Theorie ebenso wie für das Verfassungsrecht als politische Institution zu gelten (und müßte) daher der Verfassung und den demokratischen Prinzipien unterworfen"²⁰⁴ sein. Nach herkömmlicher Auffassung wird jedoch das allgemeine Interesse erfüllt, "wenn die politischen Grundsätze der Regierung mit den Ansichten der Eliten übereinstimmen."²⁰⁵

Für die Bundesrepublik stimmt Dahrendorf Edinger zu, daß sich die These der Gegenelite (zu einer Machtelite) "als Mythos" erwiesen hat. Zur Kontinuität deutscher Führungsgruppen stellt er fest, daß erstens die deutsche Oberschicht "in vergleichsweise erstaunlichem Maße mittelbar oder unmittelbar mit den Einrichtungen des Staates verknüpft" ist, und daß zweitens die neue Machtelite der Bundesrepublik "bis-her von außerordentlicher Stabilität" war, was einen "fast gefährlichen Mangel an Zirkulation" dokumentiert. Obwohl nach Dahrendorf die wirtschaftliche Oberschicht der Bundesrepublik "auf einen sehr viel aggressiveren Einfluß auf politische Entscheidungen eingestellt" ist, vertritt er die These der "institutionellen Isolierung der Industrie": Obwohl es vielfältige Wechselbeziehungen zwischen wirtschaftlicher Oberschicht und Machtelite gibt, muß erstere "mit den Kirchen, mit

²⁰⁴ Bachrach (1970), S.122

²⁰⁵ Ebd., S.17

den Verbrauchern, mit den Militärs, mit den Berufsverbänden und zuweilen sogar(!) mit den Wählern und ihrer präsumptiven Reaktion auf politische Entscheidungen"²⁰⁶ konkurrieren.

Mills Beschreibung des Verhältnisses von politischen, militärischen und wirtschaftlichen Institutionen zueinander als "Dreieck der Macht"²⁰⁷ träfe auch für die Bundesrepublik wohl eher zu, wie durch Dahrendorfs Hinweis in der englischen Ausgabe eines Buches auf die "Vereinbarung der Eliten, so wenig wie möglich an den augenblicklichen Strukturen zu ändern"²⁰⁸, bestätigt wird. So gilt der Elitenkonsens allgemein als unverzichtbare Voraussetzung der Sicherung der Demokratie²⁰⁹, denn "ungehemmte Elitenkonkurrenz" kann die "Lahmlegung der ganzen Apparatur der Demokratie ergeben."²¹⁰

Die Gründe für das Fortbestehen der "Elitenherrschaft" im Interventionssystem ergeben sich aus der Verschiebung der "Gewichte innerhalb des Funktionssets von Parteien (und Verbänden) in Richtung auf die Herausstellung und Auslese von intervenierendem (Fach-)Personal, das mit den Verbandsoligarchien und den Exponenten der ministeriellen Bürokratie (auf Bundes- und Länderebene) jene spezielle 'classe politique' zustande bringt"²¹¹, die das Funktionieren des Interventions-

206 Vgl. Dahrendorf (1962), S.314ff; die 1962 festgestellten a) enge Verknüpfung der Elite mit Einrichtungen des Staates; b) Stabilität der Machtelite; c) aggressive Einflußnahme der wirtschaftlichen Oberschicht auf politische Entscheidungen gelten mit diesem Allgemeinheitsgrad der Aussage wohl heute noch.

207 Mills (1958), S.272

208 Nach Miliband (1975), S.67

209 Vgl. Aron (1950); Bachrach (1970), S.62ff zum System einer "sich selbst erneuernden Oligarchie", Schäfer (1969a), S.142ff

210 Stammer (1951), S.224

211 Massing (1974), S.132

staats garantiert. Ideologisch abgesichert wird diese Entwicklung durch die "Theorie der die Dysfunktionen des freien Tauschverkehrs kompensierenden Staatstätigkeit, verbunden mit der Betonung der Leistungsideologie."²¹² Der "Hauptmangel" der Elitentheorien, das Fehlen einer Erklärung für die "Grundlage der politischen Macht"²¹³, ist damit zwar nicht behoben, jedoch können die "intermediären Instanzen", deren Führungspersonal Teil der gesellschaftlichen Führungsschicht ist, aus funktionalen Gründen ("systemnotwendig") als "primäres Objekt für Interventionen der Führungsschicht"²¹⁴ bestimmt werden. Damit ist der Notwendigkeit zunehmender Konzentration der Steuerung politischer Entscheidungen Rechnung getragen, die sich z.B. im Bereich Wissenschaft und Bildung in einem wechselseitigen Austausch von Führungspersonal ("administrativ-industrielles Machtzentrum") bei gleichzeitiger innerorganisatorischer "Zersplitterung der Planungs- und Steuerungsfunktion" und "verstärktem Abbau der Grenzen zwischen staatlicher Administration und Privatwirtschaft"²¹⁵ ausdrückt.

*

212 Röhrich (1975), S.18

213 Poulantzas (1975), S.328

214 Scheuch (1974), S.1039

215 Hirsch (1970), S.257; nach Schmid/Treiber (1975), S.239, ist der personelle Austausch zwischen Wirtschaft und Staat "vor allem in der BRD außergewöhnlich gering"; für die USA sah Mandel bereits die "wachsende Personalunion der leitenden Staatsbeamten und der Chefs der großen Monopole" auf dem Höhepunkt, Mandel (1972a), S.638; bezüglich Frankreich, Großbritannien, NS-Regime, S.638ff; Burnhams "Regime der Manager" ist für ihn nur eine "Eingliederung neuer (Eliten-)Elemente", S.685; ebenso Stammer (1951), S.211f; nach Aron (1950), S.188, sind die Manager nie die herrschende Klasse; ebenso Lenel, der die Manager von der "politischen Bürokratie" des NS-Regimes beherrscht sah; Lenel (1950), S.298

Dem Imperativ des selektiven Interventionismus gehorchend, soll Demokratie nur noch Kompromisse zwischen divergierenden Elitenpositionen ermöglichen; sie dient dann als "Verteilerschlüssel für systemkonforme Entschädigungen". Gemäß einer auf die Eingriffsmöglichkeiten der Zentralgewalt angewiesenen Gesellschaft sollen "nur noch die als politisch definierten Entscheidungen des Regierungssystems"²¹⁶ den Geboten demokratischer Willensbildung, vermittelt durch einen Elitenpluralismus, unterstehen. Dennoch ist gerade diese interventionistische Form der Elitenherrschaft keinesfalls das Ideal eines sich selbstregulierenden Systems; im Sinne des Konzepts der Lernfähigkeit²¹⁷ basiert es als "manipuliertes System" auf einer krisenanfälligen "Pseudostabilität". Andererseits resultieren daraus auch die "Zugeständnisse in komplexen manipulierten Gesellschaften an partielle Emanzipation"²¹⁸, da sie bei einer tendenziell totalen, zur völligen Eindimensionalität führenden Manipulation aufgrund ihres hohen Komplexitätsgrades nicht lebensfähig wären.

Man würde jedoch die Konzeption der Lernfähigkeit bzw. Offenheit des Systems überstrapazieren, wenn mehr als ein bestimmter Offenheitsgrad bezüglich der Elitenrekrutierung damit konkret angegeben werden sollte; denn gemäß der Logik dieser Theorie wird im Falle eines negativen Verlaufs der Systemsicherung einfach ein nichtssagender "pathologischer" Lernprozeß konstatiert. Das der Theorie der Lernfähigkeit

216 Habermas (1973), S.170

217 Vgl. Deutsch (1969); vgl. zum Verhältnis von Lernfähigkeit bzw. Ordnungs"leistung" des Systems und Integration der Sozialopposition, Papcke (1977)

218 Senghaas (1970), S.212

von Systemen funktional ähnliche Kategorienpaar der "Desorganisation" (durch Kapitalmacht) und "Reorganisation" (durch den Staat) wird von Gerstenbergers Kritik, darunter lasse sich "schließlich alles einordnen"²¹⁹, zutreffend charakterisiert.

So heftet sich der Blick auf die Offenheit als Offenheit, und die Intaktheit des Systems wird nachgewiesen, obwohl eine große Zahl von Leuten diesem entfremdet ist.²²⁰ Aus dem gleichen Grund sieht Habermas "jene bemerkenswerte Integrationskraft und Elastizität der Gesellschaft" darin, "daß soziale Konflikte auf die Ebene psychischer Probleme verschoben, also den Individuen zunächst als Privatsache aufgebürdet, und daß dann die in Protestform repolitisierten seelischen Konflikte abgefangen, d.h. in administrativ bearbeitbare Probleme umgeformt und als Zeugnis für die tatsächlich erweiterten Toleranzspielräume institutionalisiert werden können."²²¹ Die Elastizität des Systems korreliert dann mit der Fähigkeit, sich der "inneren Macht" (Wieser), d.h. der Internalisierung der Macht durch die Machtunterworfenen als der "Schlüsselmacht"²²² äußerer, realer Machtausübung zu vergewissern. Da es angeblich einer "natürlichen Neigung vieler Menschen entspricht, lieber Befehle entgegenzunehmen als selbst zu herrschen" (Benda), ist die Annahme einer "faktischen Kraft der Normen" wohl berechtigt: "Wenn bestehende Machtverhältnisse durch das Recht anerkannt werden, dann gewinnen sie an Stärke."²²³ Das wird dadurch bestätigt, daß die Regelungen vieler Länderverfassungen zur Wirtschafts- und Sozialordnung charakterisiert werden als "oft nicht mehr als

219 Gerstenberger (1977), S.46

220 Vgl. Bachrach (1970), S.112

221 Habermas (1973), S.177

222 Wieser (1926), S.2

223 Benda (1966), S.35

an reinen Wunschvorstellungen orientierte Sozialproklamationen."224

Die beträchtliche Überschätzung der Lernfähigkeit von Interventionssystemen, wie sie im Gebrauch des Begriffs der Steuerung sichtbar wird, geht von der Annahme eines "geschlossenen Systems"225 aus, das durch keine Interventionen von diversen Machtpositionen aus gestört werden kann. Planung selbst wird dann als "lernfähiges System" begriffen, und in einem Rückkoppelungsprozeß soll die Rationalität dieser Planung ein "Beitrag zur Rationalisierung der Politik"226 sein. Dem steht ein eklatanter Mangel an Lernbereitschaft gegenüber. Die Forderung nach umfassender Planung ist in den Augen von Briefs eine "Illusion der totalen Manipulierungsfähigkeit von Staat und Gesellschaft", oder schlicht "Demokratismus"227.

Die Lernfähigkeit und Offenheit sozialstaatlich verfaßter Industriegesellschaften beschränkt sich zum großen Teil auf das Verfahren der Erfassung und Integration bestandsgefährdender Impulse, die durch den Mechanismus selektiver Eingriffe kleingearbeitet werden, um auf diese Weise eine allmähliche Transformation bestehender Strukturen zu bewirken; - aber bereits eine Demokratisierung dieser Verhältnisse durch Realisierung der von Habermas geforderten "Durchsetzung der sozialstaatlich gebotenen Öffentlichkeit des politischen Machtvollzugs und Machtausgleichs"228 widerspräche

224 Ebd., S.50f

225 Vgl. Grunow/Hegner (1974), S.273

226 Vgl. Lompe (1976), S.33ff, 173ff

227 Briefs (1973), S.245

228 Habermas (1962), S.277f

deren Regeln. Denn unter "streibar Demokratie" wird durchaus die "Veranstaltung eines außerhalb und über einer politischen Gesellschaft stehenden Staates"²²⁹ verstanden. Dies ist jedoch ein gängiges Muster der Systemdifferenzierung zwischen "politischem System", das nach demokratischen Normen zu organisieren sei, und der Gesellschaft.²³⁰

So hält Schröder unter dem Aspekt der institutionalisierten Mitwirkung der Verbände im politischen System nicht nur die "Dominanz der Verbandsfunktionäre", sondern auch die "zeitlich begrenzte 'Diktatur der Demokraten' oder 'Oligarchie der Demokraten' in den Verbänden" für "demokratiefördernd"²³¹. Die Identitätstheorie der Demokratie gilt hingegen nicht nur als unrealistisch, sondern als "in ihren Konsequenzen sehr gefährlich".²³² Unter dem Vorwand, den "Wildwuchs bürokratischer Herrschaft beschneiden zu wollen, kann die wünschenswerte Entbürokratisierung als "Entdemokratisierung" von Entscheidungsprozessen im Verwaltungsapparat (Kiep)²³³ verkauft werden.

Diese Ansicht scheint gerechtfertigt zu sein, wenn der "Anspruch des Bürgers auf legitime Herrschaft" sein "vornehmster Anspruch" ist, der noch vor seinem "selbstverständlichen Recht auf Partizipation, an der aber nicht alle in gleicher Weise interessiert sind"²³⁴, rangiert. Die Forderung nach Partizipationsausweitung, wie sie Bachrach z.B. mit

229 Hesse (1975), S.497

230 Vgl. Blanke (1977), S.126

231 Schröder (1976), S.43

232 Lompe (1976), S.94

233 FR. 16.2.1978

234 Oberreuter (1976), S.5 vgl. zu den "Restriktionen" der Partizipationsausweitung, Szmula (1976)

dem Vorschlag, den Entscheidungsprozeß privater Organisationen mit politischem Charakter zu demokratisieren, vertritt²³⁵, wird folgerichtig als krisenverursachend und/oder utopisch abgetan.²³⁶ Während für Hennis Partizipation "nur ein anderes Wort für blinden Aktivismus"²³⁷ ist, weist Habermas daraufhin, daß die Inanspruchnahme der "Produktivkraft Partizipation" (Naschold) "für die Verwaltung ein riskantes Mittel, um Legitimationsdefiziten zu begegnen"²³⁸ sein kann; sie dient andererseits aber auch als "sensible Instrument zur frühzeitigen Diagnose von Konfliktbereichen", um Entscheidungen herbeizuführen, "die ohnehin notwendig gewesen wären."²³⁹ Auch Naschold sieht die Gefahr, daß die von ihm benannten Elemente einer neuen Demokratie-Konzeption für komplexe Organisationen wie "Subsystembildung, Regelung, Programmierung, Problemlösung, Suchen, Lernen, u.a." zu einer "manipulativen 'Pseudo-Beteiligung'"²⁴⁰ degenerieren können.

Bietet sich durch "Dezentralisierung" eine Alternative zum fortschreitenden Funktionsverlust kleinerer Einheiten (z.B. Selbstverwaltung in Kommunen), die auch gleichzeitig echte Partizipationschancen für jene Bürger bietet, die keine offiziellen Funktionen ausüben?

Wenn heute das "Staatsproblem" nicht in erster Linie das der "Grenzen zwischen der Staatsmacht und der individuellen

235 Vgl. Bachrach (1970), S.114ff

236 Vgl. Naschold (1970)

237 Hennis (1976), S.18

238 Habermas (1973), S.103

239 Heinrich (1973), S.150

240 Naschold (1969), S.82; zur "Ernüchterung" der Partizipations-/Steuerungstheorie, Blanke, u.a. (1975b), S.302ff

Freiheitssphäre seiner Bürger" ist, sondern das der "Grenzen zwischen den sozialen Funktionsgebieten des Staates und nicht-staatlichen Organisationen" (K.Wolzendorff)²⁴¹, so ist damit die Annahme der Ausweitung der staatlichen Funktionsbereiche impliziert. Den Trend dieser Entwicklung charakterisiert Evers als zunehmende "Zentralisierung von Kompetenzen und Dezentralisierung von Aufgaben" zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften. Zentralisierung ist danach "Resultat und Bewegungsform (der) staatlichen Technik der Bewältigung legitimatorischer Schwierigkeiten", mit der Folge, "daß sich die Prozesse von Zentralisierung, Problemverdrängung und weiterer Zentralisierung zu einem inner asymmetrischeren Verhältnis hochschaukeln" (W.Siebel)²⁴².

Nur die Gefahr einer "Über-Zentralisierung in der Form des Organisationsimperialismus oder in der Form der bürokratischen Detailsteuerung"²⁴³, die schließlich totale Steuerungsunfähigkeit bedeutet, läßt die "politische Gegenoption" von Grauhan in den Bereich des Möglichen rücken. Er schlägt vor, "die kommunale Struktur auf die heute allein relevante Gesamtebene der politischen Organisation zu übersetzen, d.h. gerade die hoheitlich-herrschaftlichen Elemente der zentralen Staatsorganisation zu beseitigen."²⁴⁴ In dieselbe Richtung zielt von Hentigs Vorstellung einer "Mischform zwischen zentraler politischer Planungs- und Entscheidungsbefugnis und örtlicher sachbezogener Selbstbestimmung."²⁴⁵ Obwohl die bisherige zentralistische Politik des Krisenmanagements nicht so erfolgreich war, wie erwartet, und alternative Strategien

241 Jacoby (1969), S.330f

242 Evers (1977), S.245

243 Scharpf (1977), S.101 (Hervorhebung von mir)

244 Grauhan (1975), S.103

245 v.Hentig (1973), S.152

folglich gebraucht würden, weiß von Hentig sehr gut, welche Hindernisse dem erwünschten Modell einer "Partizipationsgesellschaft" im Wege stehen: Die "Bagger-Politik", die "mit mehr Mitteln und mehr Apparaten" arbeitet; die "Düngemittel-Politik", die gesellschaftlichen Problemen mit vorpolitischen Maßnahmen vorzubeugen sucht; und die "Drachentöter-Politik", die darin besteht, Drachen zu schaffen, "um sie zu töten."²⁴⁶

So mag das staatliche Politikmonopol (d.h. der zentralgesteuerte Staatseingriff) nicht mehr funktional sein, so daß es durch die "an das Gesamtsystem gerichteten Funktionsanforderungen politischer Produktion strukturell gesprengt" wird, wodurch die "kommunale Organisationsform für die zentrale Ebene des politischen Gesamtsystems historisch erstmals relevant"²⁴⁷ werden kann, so bedeutet doch diese Alternative echter Dezentralisierung nicht nur die Entflechtung des Entscheidungsmonopols, sondern auch die Auflösung von Machtagglomerationen, die auf absehbare Zeit ein typisches Merkmal des Interventionssystems bleiben werden, da sie einhellig für bestandsnotwendig erklärt worden sind und sich noch verstärken und verhärten sollen.

*

Wenn Lefëbvre sagt: "Die Macht ist überall, sie ist allgegenwärtig und darauf angewiesen, es zu sein"²⁴⁸, dann meint er nicht dasselbe wie Dahrendorf: "Herrschaft ist funktionaler

246 Ebd., S.202f

247 Grauhan (1975), S.104

248 Lefëbvre (1974), S.103

Imperativ sozialer Organisationen."²⁴⁹ Im ersten Fall ist Macht die Erscheinungsform von Herrschaft, welche selbst ein ²⁵⁰ auf Mehrproduktion beruhendes "sozioökonomisches Verhältnis" darstellt, während im zweiten Fall in Anlehnung an Max Weber Herrschaft ein "Sonderfall der Macht" ist - die selbst "soziologisch amorph" ist -, und sich deshalb von Herrschaft unterscheidet, welche die Chance bedeutet, "für einen B e - f e h l Fügsamkeit zu finden."²⁵¹ Benda, der die Vorstellung, Herrschaft sei institutionalisierte Macht, übernimmt, wendet sich gegen die Willkürvermutung der Machtanwendung, indem er auf das Macht-Korrektiv Recht verweist. Machtanwendung ist unbedenklich, wenn sie "nach Regeln" ausgeübt wird. Jedoch ist der Satz: "Recht ohne Macht ist undenkbar, es wäre kein Recht"²⁵², nicht nur so zu lesen, daß "wertfreies" Recht durch staatliche Macht geschützt werden müsse; in der Umkehrung des Satzes wird deutlich, daß die Entstehung von Recht nicht ohne soziale Macht vorstellbar ist. "Natürlich kann heute niemand außer dem Staate Gewalt anwenden. Zwar mag wirtschaftliche Macht auch darauf gegründet sein, daß die Regierung entschlossen ist, diese Macht, falls notwendig, unter Einsatz staatlicher Zwangsmittel zu verteidigen, - aber doch nur dann, wenn der Macht das Recht zur Seite steht."²⁵³

So werde durch eine arbeitsrechtlich unbedenkliche Entlassung aus "zwingenden betrieblichen Gründen" zwar das Herrschaftsverhältnis nicht beseitigt, jedoch "in einer nicht un-

249 Nach Benda (1966), S.38

250 Hofmann (1969), S.37

251 Weber (1976), S.29

252 Benda (1966), S.33

253 Ebd., S.25

erheblichen Weise modifiziert: wiederum wirkt das Recht als 'Maß der Macht'." ²⁵⁴ Neumann präzisiert diesen Sachverhalt: "Macht kann nicht in Recht aufgelöst werden." ²⁵⁵

Zum Problem der Staatsmacht stellt Poulantzas fest, daß mit der Macht des Staates "nicht die Erscheinungsform und die Wirkungsweise des Staates auf die anderen Strukturebenen bezeichnet werden" darf, da dann die Konstitutionsbedingungen staatlicher Macht unterschlagen werden. "Der interventionistische Staat z.B. setzt seine Intervention genau durch die besonderen Formen ins Werk, die seine Autonomie gegenüber dem Ökonomischen annimmt." ²⁵⁶ Inwieweit der moderne Staat seine Autonomie zur anderen Seite hin aus einem Interesse an sich selbst sichert, zeigt nach Martin Draht das Maß jener Schutzmaßnahmen, die "die Ausschaltung der Wirksamkeit von Illegitimitätsvorstellungen bezwecken (politisches Strafrecht, Sonderpolizei, Ausnahmezustand usw.)." ²⁵⁷ Angesichts der Definition des Staates als "Anstalt zur Aufrechterhaltung von Machtverhältnissen" (Dolberg) ²⁵⁸ ist Bendas Meinung, daß der "Begriff der Macht wertfrei verwendet werden müsse" ²⁵⁹, nicht ganz plausibel. Auf diese Auffassung trifft Andreskis Kritik der Terminologie und Methode herrschender Sozialwissenschaft zu, in der er nachweist, daß z.B. Lipsets Erörterungen des Parsonsschen Machtbegriffs, der "in wertneutralen Begriffen" aufzufassen sei, darauf hinauslaufen, die

254 Ebd., S.39

255 Neumann (1967), S.61; vgl. Blanke, u.a. (1975a), S.171

256 Poulantzas (1975), S.150; zur Kritik von Machttheorien, S.97ff

257 Draht (1966), S.301

258 Nach Benda (1966), S.25; vgl. Weber (1966), S.27ff, "Der rationale Staat als anstaltsmäßiger Herrschaftsverband mit dem Monopol legitimer Gewaltsamkeit"

259 Benda (1966), S.27

Machtausübung schlicht als etwas zu bestimmen, "was notwendig ist."²⁶⁰

So wird Macht zur selbstverständlichen Voraussetzung der Konstruktion und Aufrechterhaltung bestehender Systeme erklärt, wenn Lenski bei einer Funktionsbeschreibung der Macht in seinem ersten Verteilungsgesetz "Bedürfnis" als das Verteilungsprinzip zur Sicherung der Reproduktion des Systems kennzeichnet, und im zweiten Verteilungsgesetz "Macht weitgehend darüber bestimmt, wie der Surplus der Gesellschaft verteilt wird."²⁶¹ Und Scheuch stellt fest, daß die "Vorstellung von Macht als einer im Sozialsystem generell dichotom verteilten Eigenschaft" für die Machtausübung "im Alltag" nicht zutrifft, da selbst ein "hohes politisches Amt" nicht in den "Anspruch auf Ausnahmebehandlung gegenüber einem Verkehrspolizisten umgesetzt werden" kann. Hinzu käme, daß der "Dispositionsspielraum der Führungsschicht gegenüber der Bevölkerung" nur in verschiedenen Organisationsformen von Macht für einzelne Entscheidungen "allgemein sehr groß bis unbegrenzt" ist, "nicht jedoch für eine Summe von Entscheidungen einer Führungsschicht insgesamt."²⁶²

Eine realistische Gewichtung von Machtverhältnissen in der Gesellschaft müßte deren Autoritätsgefüge berücksichtigen, da Autorität nicht nur eine Quelle der Macht ist, sondern "Macht ersetzen kann."²⁶³ So wie Badura zeigt, daß eine "herrschende Subkultur" die politische Kultur einer Gesellschaft dominiert,

260 Andreski (1977), S.181

261 Lenski (1977), S.71

262 Scheuch (1974), S.1031

263 Bachrach (1970), S.87

ist nach Poulantzas die hegemoniale Rolle des "Blocks an der Macht" der die Gesellschaftsformation prägende politische Organisationsfaktor.

Obwohl auch Mannheim einen die Über- und Unterordnungsbeziehungen vernachlässigenden Begriff der "kanalisierten Macht" benutzt, sieht er in den Fragen der Machtkontrolle und Machtverteilung, da er sie als sehr bedrohliche Krisenfaktoren einschätzt, die entscheidenden Probleme heutiger "Großgesellschaften". Er strebte deren Lösung im Rahmen seiner Planungsvorstellungen an, die heute - verursacht von objektiven Erfordernissen effektiverer Steuerung sowie vermittelt über die Mannheimsche "Entschärfung" des Planungsbegriffs - die Planungsdiskussion anregen.²⁶⁴ Bislang ist jedoch machtheoretisch und machtpolitisch nicht klar, wie verhindert wird, daß Planung zu einem "Mittel der Herrschaft" und nicht zu einem "Mittel der freien Selbstorganisation der Gesellschaft" wird, da "vor allem gesellschaftsverändernde innovative Planung, die das Kräftefeld der 'vested interests' durchdringen will, voraussetzt, 'daß Befugnisse oder Macht durch gesellschaftliche Organisationen genügend konzentriert sind' (Tenbruck)."²⁶⁵ Aus dieser Sicht beinhaltet Nascholds Ablehnung der Schelsky-These, daß "Machtsteigerung eine Machtkonzentration bei den Führungsgruppen des Systems" bedeute, vorerst nur eine Hoffnung, wenngleich seine Vermutung, daß "durch solche Feststellungen gerade mögliche Demokratisierungsprozesse von Macht von vorherein als undurchführbar oder

264 Vgl. Boris (1971), S.84,184,203

265 Lompe (1976), S.53

utopisch abgestempelt"²⁶⁶ werden sollen, richtig ist. Denn gerade die pluralistischen Machttheorien, die mit dem Konzept der Diffusion der Macht eigentlich einen anti-zentralistischen Ansatz vertreten müßten, sind im Grunde Theorien, die die herrschende etatistische Ausrichtung der Eliten fördern, indem sie sie verschleiern.²⁶⁷ Gering einzuschätzen ist auch die Realisierungschance jener Hoffnung, die unsterbliche Vision einer letzten Endes zwangsfreien Welt wäre wohl nicht unerreichbar, wenn mit "zunehmender kultureller und sozialer Integration die Zwangsmittel des Regierens langfristig abgebaut werden"²⁶⁸ könnten, solange status quo sichernde Machttheorien hoch im Kurs stehen, (ganz abgesehen von den materiellen Widerständen).

So bedeutet nach Luhmann Krisentechnik nicht das Bemühen um Verhinderung oder Hinausschieben einer Krise des Gesellschaftssystems, gemeint ist vielmehr "die zeitliche Differenzierung des Risikos der Macht, durch Einbeziehen von Krisen in eine Art Machtplanung. Dafür hat man in Notstandsgesetzgebungen ein formalisiertes Muster."²⁶⁹ Dieses Muster kann man im politischen Prozeß "weniger schwerfällig, kleinformatiger" reproduzieren und daneben "management by exception" praktizieren. "Dieses Muster ließe sich ins Politische hinein vergrößern im Sinne exzeptioneller Aktivierung politischer Ressourcen der Macht."²⁷⁰ Die Möglichkeit krisenhafter Entwicklung wirkt aber nicht sonderlich bedrohlich, denn, obwohl

²⁶⁶ Naschold (1970), S.274; zur Kritik gängiger Machttheorien, S.269ff

²⁶⁷ Vgl. Blanke, u.a. (1975a), S.205ff

²⁶⁸ Deutsch (1969), S.187

²⁶⁹ Luhmann (1975), S.88 (Hervorhebung von mir)

²⁷⁰ Ebd.

die "Schwächen der Macht im Kontext der gesellschaftlichen Evolution" heute "evident" sind, "lassen sie sich nicht beheben durch den Versuch, Machtkommunikation durch Kommunikation über Macht zu ersetzen."²⁷¹ Dies ist sowohl ein Rat-
schlag an Machthaber, Machtkommunikation zu betreiben, aber auch eine Absage an jene, die an die Kommunikation über Macht zu hohe Erwartungen stellen. Diese Ansicht wird durch Luhmanns Beschreibung der realen, verfaßten Machtverhältnisse bestärkt, wonach bei "Kettenbildung" von Machtprozessen, die die Funktion hat, mehr Macht verfügbar zu machen, als ein Machthaber ausüben kann, es nicht schaden kann, "im Grenzfalle politischer Wahl: alle Macht denen verfügbar zu machen, die sie überhaupt nicht ausüben können."²⁷²

Aber nicht nur der "Souverän", der über Macht verfügt, die er nicht ausüben kann, ist ohnmächtig, auch jene Institution, die auf seine Kosten Macht akkumuliert, der Staat, ist nicht im Besitz autonomer Macht, wie Arndt anhand des Verhältnisses von staatlicher und wirtschaftlicher Macht verdeutlicht. Indem es z.B. genügt, daß ein multinationaler Konzern staatliche Gesetze "als Variable in seine Kalkulation einsetzt", wird staatliche Aktivität zum "Aktionsparameter wirtschaftlicher Macht."²⁷³ Bei dem oft nur symbolischen Einsatz staatlicher Macht, den Edelman anhand der Auswertung von Fallstudien über die politische Entstehungsgeschichte staat-

271 Ebd., S.97

272 Ebd., S.41

273 Arndt (1974), S.99; in diesem Bereich zeigt sich der "amorphe" Charakter der Macht besonders deutlich: Müller/Hochreiter haben große Schwierigkeiten, den Einfluß von Macht in den Entwicklungsverläufen der Konzentration dingfest zu machen, Müller/Hochreiter (1975), S.13,98f,100

licher Aufsichtsbehörden nachweist, handelt es sich um einen Legitimationsakt, der den beteiligten Gruppen ihre Existenzberechtigung und die Teilnahme an einem gemeinsamen Ritual sichert. Die Funktion staatlicher Aufsichtsbehörden ist "in erster Linie, politischen Protest von außen abzufangen, für stabile und berechenbare Rahmenbedingungen zu sorgen, innerhalb derer sich die beteiligten organisierten Gruppen ihrer Kampfmittel bedienen können, ohne Gegenattacken fürchten zu müssen."²⁷⁴

Da bei Machtkämpfen um soziale Besitzstände jedoch nicht nur "Feldgeschrei" produziert wird, sondern handfeste Auseinandersetzungen um Lebenschancen stattfinden, bleibt zu fragen, welche Rolle das Recht als "Maß der Macht" (Benda) bei der Modifikation der Herrschaftsverhältnisse tatsächlich spielt? Reich verweist auf den Doppelcharakter des Rechts im Interventionsstaat, das "einerseits marktmäßig ablaufende ökonomische Prozesse organisiert", und andererseits "Medium und Instrument des Staates" ist. Indem das Recht als doppelt instrumentalisiert erkannt wird, ist die "Ideologie eines einheitlichen Rechts"²⁷⁵ aufgebrochen. Die Notwendigkeit der doppelten Instrumentalisierung des Rechts hat dessen Umstrukturierung auf Positivität hervorgerufen, worin nach Luhmann sein evolutionärer Erfolg lag: "Im Prinzip der Nichtbindung des Gesetzgebers an seine Gesetze und in der Institutionalisierung des höheren Risikos jederzeitiger Änderbarkeit des Rechts."²⁷⁶ Mit dieser Beschreibung der Funktionsanfordernisse des Rechts im Interventionsstaat ohne Auf-

²⁷⁴ Edelman (1976), S.44

²⁷⁵ Reich (1977), S.65

²⁷⁶ Nach ebd., S.35

deckung der ökonomischen und sozialstaatlichen Ursachen
"dient Luhmanns Rechtssoziologie der Abwehr einer (plan-
mäßigen, C.K.) Instrumentierung des Rechts zur Marktinter-
vention."²⁷⁷

*

²⁷⁷ Ebd., vgl. zur Wirkungsweise von Gesetzen als "Formen sozialer Steuerung", Ziegert (1975), S.124ff

VIII. Zur Wirksamkeit des Interventionsstaats-Prinzips im
politisch-administrativen System der Bundesrepublik

1. Zur Rekonstruktion des Staatsinterventionismussystems
nach 1945

"So konnte nach 1945 das zu dieser Zeit Erstaunliche, unerwartet Neuartige geschehen, daß sich die Wirtschaft, insbesondere die industrielle Produktion, wesentlich aus eigener Kraft und jedenfalls ohne eine maßgebende Mitwirkung des Staates aus dem Zustand weitestgehender Zerstörung erhob, um alsbald in eine Entwicklung beispielloser Prosperität einzutreten."¹ Diese von Forsthoff aus seiner These des Verlustes der Suprematie des Staates nach dem Zweiten Weltkrieg abgeleitete Beschreibung der Nachkriegsentwicklung kann nur in einer Gesellschaft als zutreffend akzeptiert werden, "wo es der Durchschnittsbürger als selbstverständlich ansieht, daß sich der Staat seine Lieblinge aussucht und zu ihren Gunsten interveniert."² Die Wirklichkeit sieht so aus, daß die "Heldensage vom deutschen Wiederaufbau als einer spontanen Aufwallung der unternehmungslustigen Privatwirtschaft" so geflissentlich genährt worden ist, daß der "entscheidende Anteil der staatlichen Behörden an dem Prozeß leicht übersehen

1 Forsthoff (1971), S. 74

2 Shonfield (1968), S. 351

wird."³

Durch welche Maßnahmen der Besatzungsbehörden und der vor-konstitutionellen deutschen Institutionen wurde das System der selektiven Staatseingriffe (Ordnungspolitik statt Prozeß-politik) etabliert?

Allgemein gilt, daß während des "bizonalen Interregnums" (Pünder) die Besatzungsmächte durch ihre offiziellen Kontroll-funktionen, aber auch durch Einflußnahme "unter der Ober-fläche" die Gestaltung der Wirtschafts- und Gesellschafts-ordnung im wesentlichen prägten; so daß sich die Ideen und Interessen jener deutschen politischen Entscheidungsträger durchsetzen konnten, die in dieselbe Richtung zielten wie die der prädominanten amerikanischen Besatzungsmacht.

Der Übergang der USA zu einer "konstruktiven Besatzungs-politik" drückte sich in der Direktive ICS 1779 vom 11.7.1947 aus, die z.B. als Handhabe diente, Sozialisierungsmaßnahmen als mit den Besatzungszielen unvereinbar zu erklären, und die

3 Ebd., S.326; vom einem Zustand "weitestgehender Zerstörung" der Industrie kann überhaupt keine Rede sein; offensicht-lich große Zerstörungen gab es bei Wohnungen, Straßen, Ei-senbahnen, Brücken etc.; die Kapazitätsverluste der Indu-strie betrugen unter Einschluß der Demontagen gegenüber 1936 15,4%, so daß bei Berücksichtigung der Steigerung des Volumens und der Qualität der Anlagen sowie der Produktivi-tätssteigerung aufgrund technischer Neuerungen während des Krieges die "Kapazität der Anlagen in der Industrie gar nicht niedriger war als vor dem Krieg" (Borchardt). Die Unsicherheiten aufgrund der Demontagen, Entnahmen, Produk-tionseinschränkungen und -verbote, sowie die Zerstörung der Verkehrs- und Kommunikationsverbindungen, die unzurei-chende Versorgung mit Rohstoffen infolge von Importkontrollen bzw. Devisenmangels, der Funktionsverlust des Geldes und die allgemein herrschende Desorganisation waren die Ursachen für die zögernde Entwicklung der Produktion; vgl. Huster, u.a. (1972), S.92ff

von vornherein ein Sozialstaatsmodell, das die Hinnahme der gegebenen Besitzverhältnisse und allgemein die Wahrung der "vested interests" bedeutete, konzipierte. Die dominante Stellung der USA resultierte aus der Koppelung von Stimmrecht und Finanzleistung in den wichtigsten Einrichtungen zur Regelung des Wirtschaftslebens ("Joint-Export-Import-Agency"; "Joint Foreign Exchange Agency"; später: "Joint-Export-Import-Agency") der Bizone aufgrund der finanziellen Anhängigkeit Englands von den USA,⁴ so daß die Marshallplanhilfe schließlich nur noch das "amerikanische Übergewicht in Europa komplettierte." Indem die "amerikanische ökonomische Macht in den vereinigten Besatzungszonen direkt wirksam wurde",⁵ war es deshalb reines Wunschdenken der SPD zu erwarten, daß nach erfolgreicher Bundestagswahl 1949, (die ganz anders auslief), eine alternative Konzeption realisierbar gewesen wäre.

Hartwich nennt außer der Durchführung der Währungsreform vier Interventionsbereiche, deren besatzungsrechtliche Regelung bzw. Nichtregelung eine langfristige Auswirkung auf das künftige Sozialstaatsmodell der Bundesrepublik hatten:

1. Die Behandlung der Sozialisierungsfrage, die dadurch gelöst wurde, daß sie durch die Vertagung von Entscheidungen über Enteignungen und ähnliche Fragen, sowie durch das Verbot

4 Vgl. Kretzschmar (1964), S.158ff

5 Hartwich (1970), S.75; zu den vielfältigen nicht-ökonomischen Faktoren des Restaurationsprozesses, Huster, u.a. (1972); Schmidt/Fichter (1975); Badstübner/Thomas (1975); zum Hintergrund der "konstruktiven Besatzungspolitik" der USA, vgl. deren globale Strategie der "Eindämmung" ("Containment-Politik"), Horowitz (1969); zum ökonomischen Hintergrund: Überproduktion und Überkapazitäten der USA nach dem Zweiten Weltkrieg, Eakins (1971); Link (1971), S.18/9

deutscher Sozialisierungsmaßnahmen nicht offengehalten wurden, sondern präjudiziert "im Sinne des amerikanischen Systems": z.B. durch die Suspension der durch ein Referendum mit 62,7% bestätigten Sozialisierungsbestimmungen der Hessischen Verfassung durch General Clay.⁶ Die Behandlung des Sonderproblems der Demontagen war darüberhinaus "ordnungsneutral", da z.B. bei Enteignung von deutschen Auslandsvermögen ein Entschädigungsanspruch gegen den deutschen Staat entstand; außerdem betrieben die USA nach der Revision ihrer Besatzungspolitik energisch den Stopp der Demontagen und Reparationen gegen den Widerstand der Engländer und Franzosen.

2. Die besatzungsrechtlichen Interventionen zur Entflechtung und Dekartellisierung, die auch als Maßnahmen zur Schwächung der deutschen Konkurrenz auf dem Weltmarkt gedacht waren und auf starken Widerstand diverser deutscher Interessengruppen stießen, endeten mit dem deutschen Kartellgesetz vom 27.7.1957: "Zu einer strengen Antitrustgesetzgebung ist es nicht gekommen."⁷ Und es wurde während der Besatzungszeit - u.a. wegen der britischen Widerstände gegen amerikanische Dekonzentrationspläne im Interesse späterer Sozialisierung - noch nicht einmal "nachhaltig dekartellisiert und entflochten", so daß Schmidt/Fichter "Treuhanderschaft und Entflechtung als Mittel zur Sicherung der alten Besitzverhältnisse"⁸ charakterisieren.

Die Resultate der "nichtstattgefundenen Bodenreform"⁹

6 Vgl. Hartwich (1970), S.78; Schmidt¹ (1970), S.150ff

7 Hartwich (1970), S.84

8 Schmidt/Fichter (1975), S.30ff

9 Badstübner/Thomas (1975), S.333ff

(3. Interventionsbereich) während der Besatzungszeit wurden vom Bundesgesetzgeber nicht revidiert, somit gab es keine "eindeutige Neustrukturierung bei Grundbesitz und landwirtschaftlichen Betrieben oder gar eine nennenswerte Umwandlung gegebener Besitzverhältnisse."¹⁰ Die Verhinderung einer echten Bankenentflechtung wurde von deutschen Stellen ebenso erfolgreich betrieben wie die Isolierung des von den Engländern durchgesetzten (und durch eine massive Streikdrohung gesicherten) Montanmitbestimmungsrechts.

4. Der fehlgeschlagene amerikanische Versuch der Etablierung einer nichtdiskriminierenden Gewerbsfreiheit, der schließlich mit der Wiederherstellung der alten Privilegien und des Besitzstandes des Mittelstandes durch den Bundesgesetzgeber endete.

Die eindeutig politische Motivation der Schlüsselentscheidungen für die westdeutsche Nachkriegsentwicklung unterstützt die These von der Gleichursprünglichkeit staatlicher strukturbestimmender Maßnahmen gegenüber direkter rein ökonomischer Konditionierung. Der Sinn der Formel von der relativen Autonomie des Staates wird für diese Zeit, in der die Besatzungsmächte in Verbindung mit nachgeordneten deutschen Verwaltungen die Staatsfunktionen wahrnehmen, recht deutlich. Obwohl die wirtschaftlichen Probleme evident sind und oft als Alibi benutzt werden, wodurch eine völlige Determination politischen Handelns gegeben sein müßte, sind es staatspolitische Kriterien, an denen die grundlegenden Beschlüsse gemessen werden; die Träger der zukünftigen

¹⁰ Hartwich (1970), S.91

Staatsmacht schaffen in politischen Auseinandersetzungen die Voraussetzungen für eine ihnen genehme Wirtschaftsordnung.

Die "Präjudizierung durch Verbot jeder Präjudizierung" von der Kontrollratsgesetzgebung bis zur Gesetzgebung der Alliierten Hohen Kommission war die Voraussetzung dafür, daß die gesetzgeberische Tätigkeit des Wirtschaftsrates in Frankfurt die "Verfassungswirklichkeit" unter Aufsicht des Bipartite Control Office (Frankfurter Stelle des Bipartite Board in Berlin) prägen konnte, während der Parlamentarische Rat tagte. Zwar konnte im "Verwaltungsrat für Wirtschaft" in Minden mit Viktor Agartz¹¹ noch ein entschiedener Sozialist die bizonale Wirtschaftsverwaltung leiten, jedoch muß nach der Übernahme der "Oppositionsrolle" im Wirtschaftsrat in Frankfurt durch die SPD und wegen der Besetzung der Stelle des Direktors für Wirtschaft mit Ludwig Erhard der Anspruch der SPD auf "führende Beeinflussung der Wirtschaftspolitik" "grotest"¹² anmuten. "Der Wirtschaftsrat hat seit seiner Errichtung in Frankfurt im Sommer 1947 insgesamt 126 Gesetze erlassen, darunter Gesetze über den Aufbau der Wirtschaftsverwaltung und über haushaltsrechtliche Angelegenheiten. Bis zum 1. September 1948, am Tag des Beginns der Arbeiten des Parlamentarischen Rates in Bonn waren 31 Gesetze erlassen. Während der Diskussion über das Grundgesetz bis zu seiner Annahme am 8. Mai 1949 verkündete der Wirtschaftsrat weitere 45 Gesetze. Nach diesem Zeitpunkt bis zur Aufnahme der ge-

11 Zu den parteipolitischen Auseinandersetzungen um Agartz, Ambrosius (1977), S.61ff,74ff; Hartwich (1970), S.92ff
12 Hartwich (1970), S.94

setzgeberischen Arbeit durch den Bundestag wurden dann noch 50 weitere Gesetze erlassen, davon allein 34 Gesetze im August und zwei im September 1949."¹³

Die Gesetzgebung erfolgte unter Nichtberücksichtigung des Rechts des späteren Bundesgesetzgebers und sollte auch jene Bereiche betreffen, die Gegenstand der Verhandlungen im Parlamentarischen Rat waren, aber dort nicht aufgenommen wurden, "weil die künftige Entwicklung angeblich nicht absehbar war." Der wichtigste Beitrag des Wirtschaftsrats zur Präjudizierung des Wirtschaftssystems der Bundesrepublik ist in den ergänzenden Gesetzen zur Währungsreform und in der Novellierung des "Bewirtschaftungsnotgesetz" vom 30.10.1947, das in seiner ursprünglichen Fassung als Rahmengesetz für staatliche Interventionen von der SPD als eine Verordnung für Planung und Lenkung ohne Befristung - von CDU und FDP jedoch nur als Notmaßnahme eingestuft wurde, zu sehen.¹⁴ Das "Gesetz über die wirtschaftspolitischen Leitsätze nach der Geldreform (Leitsätze-Gesetz)" vom 17./18.6.1948, das vom Sozialdemokraten L.Miksch entworfen wurde, ist vom Verwaltungsrat des Wirtschaftsrates eingebracht worden, um die "Staatsautorität zu stärken"; es hatte mehr den Charakter einer "ordnungspolitischen Interpretationsanweisung", die dem Direktor für Wirtschaft weitgehende Vollmachten einräumte, welche dieser zum Erlass einer Vielzahl interventionistischer Ausführungsbestimmungen nutzte. "Das Gesetz forderte staat-

¹³ Ebd., S.95

¹⁴ Vgl. ebd., S.93,103,109

liche Interventionen, um '1. den Schutz des wirtschaftlich Schwächeren zu gewährleisten, 2. die Durchführung von Wirtschaftsprogrammen im öffentlichen Interesse sicherzustellen, 3. die Ausnutzung einer Mangelsituation durch monopolistische Einflüsse zu unterbinden'."¹⁵ Wenn Ambrosius die Absicht dieser Gesetzgebung in der "Beschränkung der staatlichen Interventionen auf die Bereiche, in denen die Durchsetzbarkeit staatlicher Maßnahmen gewährleistet schien"¹⁶, sieht, so ist damit gleichzeitig das Funktionsprinzip der selektiven Staatsintervention beschrieben, das die staatliche Autorität durch die - je aus Opportunitätsüberlegungen aufzuhebende - Beschränkung des staatlichen Zuständigkeitsbereichs absichert.

Die Währungsreform, die insgesamt betrachtet ein "Werk der Besatzungsmächte"¹⁷ war, bestand aus vier Gesetzen zur "Neuordnung des Geldwesens", dem Währungsgesetz, dem Emissionsgesetz, dem Umstellungsgesetz - alle mit dem Datum vom 20.6. 1948 - und dem Ergänzungsgesetz zum Umstellungsgesetz, auch "Festkontengesetz" genannt, vom 4.10.1948 sowie verschiedenen Durchführungsverordnungen, darunter die sogenannte "Bankenverordnung" und die "Versicherungsverordnung".¹⁸ Über die unbestritten einseitig schichtenspezifischen Auswirkungen der Währungsumstellung, die das Primat der Währungspolitik (Eucken) festlegte, soll an dieser Stelle nur gesagt werden, daß wir

¹⁵ Ambrosius (1977), S.177

¹⁶ Ebd.(Hervorhebung von mir); zu den vom Direktor für Wirtschaft und vom Verwaltungsrat erlassenen Verordnungen, S.183f

¹⁷ Hartwich (1970), S.103

¹⁸ Vgl. ebd., S.106

nicht mit Ludwig Erhard übereinstimmen, der meint, daß die "härteste Währungsreform die sozialste"¹⁹ ist. Für unsere Thematik stellt sich die Frage nach ihrer Funktion für die Herausbildung des Interventionssystems, das damals noch mit stabiler Währung und ohne defizitäre staatliche Fiskalpolitik konzipiert wurde.

Der Mythos der Währungsreform verliert seinen Zauber durch die neueren Berechnungen der Produktionsindizes der Jahre 1947 - 49, die eine "wesentlich kontinuierlichere Entwicklung" aufweisen, so daß von einem "Wachstumsschub durch die Geldreform" keine Rede sein kann; es sei denn, man meint damit die Steigerung der Nahrungsmittelpreise im zweiten Halbjahr 1948 um 25% (bei Industriegütern 24%; Lebenshaltungskosten ca. 17%) und die Verdoppelung der Zahl der Arbeitslosen von 442 000 im Juni 1948 auf 937 000 im Januar 1949 und einen Anstieg der Bruttolöhne von 5,5%.²⁰ Das "Wunder" der Währungsreform, das nicht zuletzt auf Erhards Ablehnung einer konsequenten Auflösung gehorteter Warenbestände beruhte²¹, demonstrierte das Nichtfunktionieren der Lenkungswirtschaft und diente der Praktizierung und weiteren Vorbereitung seiner Konzeption der Wirtschaftspolitik, wodurch die Vorstellung einer "offenen" Situation hinsichtlich der zukünftigen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung zur Fiktion wurde, was sich auch in der Übernahme des vorkonstitutionellen Rechts des Wirtschaftsrats ins Bundesrecht ausdrückt.²² Damit war

19 Nach Beier (1975), S.48; vgl. H.Möller (Teilnehmer des Konklave in Rothwesten), der die "mutige" Entscheidung Erhards hervorhebt, deren soziale Härten "in einem gerade noch erträglichen Rahmen" gehalten werden konnten; Möller (1976), S.479

20 Vgl. Ambrosius (1977), S.182

21 Vgl. Hartwich (1970), S.104f

22 Vgl. ebd., S.116f

die Wirtschaftspolitik in eine Richtung gewiesen, die ihr eine "dienende Funktion" gegenüber den Wirtschaftsinteressen zuteilte, da sie auf aktive Steuerungs- und Gestaltungsinitiativen des Staates verzichten muß, "auch wenn hinter dem Schleier der offiziellen Doktrin die Staatsintervention in der Form einer fast unübersehbaren Vielfalt direkter und indirekter Subventionen offenbar ohne Bedenken (aber eben auch ohne Konzeption) praktiziert wurde."²³

Ein Beispiel dieser dienenden Funktion ist die Umwandlungsgesetzgebung im Aktienrecht ("Umwandlungsgesetz" vom 12.11.1956), die das Ausscheiden von Minderheitsaktionären gegen ihren Willen ermöglichte, wodurch "privater Machtmißbrauch" legalisiert und der Konzentrationsprozeß (Konzernbildung) gefördert wird.²⁴ Die steuerbegünstigte (zweiter Zweck dieser Gesetzgebung) Umwandlung von Firmen und ihre Eingliederung in Konzerne wurde im "Feldmühle-Urteil" vom Bundesverfassungsgericht sanktioniert, da dem "Konzerninteresse" Vorrang vor dem Interesse der einzelnen Gesellschaft gegeben werden müsse: "Der Gesetzgeber konnte es aus gewichtigen Gründen des ge-

23 Scharpf (1977), S.58

24 Vgl. Hartwich (1970), S.199ff; das Umwandlungssteuergesetz vom 11.10.1957 stellte die bei einer Firmenumwandlung aufzudeckenden "stillen Reserven" steuerfrei, die vorher wegen der besatzungsrechtlich bedingten hohen Einkommenssteuerregelung steuerbegünstigt angelegt werden konnten durch die Sonderabschreibungen; heute ermöglicht der § 6b EStG, daß Veräußerungsgewinne wie im Fall des Verkaufs des Daimler-Benz-Aktienpakets von Flick an die Deutsche Bank nicht besteuert werden, wenn der Neuerwerb "volkswirtschaftlich besonders förderungswürdig und geeignet ist, die Unternehmensstruktur eines Wirtschaftszweigs zu verbessern oder einer breiten Eigentumsstreuung zu dienen." Vgl. zur wirtschaftspolitischen Problematik dieser Regelung, Wirtschaftswoche Nr.29, 1978, S.76ff

meinen Wohls für angebracht halten, den Schutz des Eigentums der Minderheitsaktionäre hinter den Interessen der Allgemeinheit an freier Entfaltung der unternehmerischen Initiative im Konzern zurücktreten zu lassen."²⁵ Dieses Urteil bedeutet die Anerkennung der "Omnipotenz des Bundesgesetzgebers" obwohl das Gericht den im Urteilsspruch liegenden Widerspruch zu den Bestrebungen des Staates zu einer "breiten" Streuung des Eigentums sah, aber als irrelevant qualifizierte. Die Folge der Omnipotenz des Gesetzgebers war: "Das Laissez-faire der Eigentumsnutzung machte den Bundesgesetzgeber als Schöpfer dieses Ansatzes hilflos gegenüber privatem Eigentumsmißbrauch."²⁶

Der Mechanismus einer den korrigierenden Eingriff bedingenden ursprünglichen Staatsintervention wird auch an der Regelung des Lastenausgleichs sichtbar, wie die "substanzerhaltende Tendenz des Lastenausgleichsgesetzes", das zu einer "rein sozialpolitischen Maßnahme" geriet, und die heute noch laufenden Verfahren beweisen. Der Abbau der Wohnungszwangswirtschaft ist ein weiterer Beleg für diese These, da nach deren Freigabe durch Miet- und Lastenbeihilfen, durch Mieterschutzgesetzgebung, durch den Sozialen Wohnungsbau oder wie in jüngerer Zeit durch die Zahlung von Wohngeld, das auch der indirekten Subventionierung des privaten Wohnungsbaus dient, und durch die steuerliche Begünstigung des Wohnungsbaus der selektive Staatseingriff als Dauerregelung festgeschrieben wird.

²⁵ Hartwich (1970), S.202

²⁶ Ebd., S.267

Der materielle Hintergrund der "ideologischen Orientierung" der "Auflockerung der Zwangswirtschaft" kann nicht durch die Behauptung, die "beste Wirtschaftspolitik (sei) zugleich die beste Sozialpolitik"²⁷, wie die beliebte Rechtfertigungsformel für die sozialen Härten und den allgemeinen Restaurationsprozeß lautet, völlig verschleiert werden. Dem steht die bewußte Intervention für den "staatstragenden Mittelstand" entgegen. Sowohl die gesetzliche Regelung sogenannter "freier", nicht gewerblicher Berufe, deren Selbstverwaltung und Selbstgerichtsbarkeit zur Wahrung der Würde des Standes eine gesetzlich verankerte Interessenvertretung darstellt, die den Anforderungen einer Industriegesellschaft nicht mehr angemessen ist, als auch die Restauration des Berufsbeamtentums spiegeln die Tendenz der Staatsinterventionen wider. Ebenso dokumentieren die Regelung der Berufsfreiheit gewerblicher mittelständischer Berufsgruppen, die faktisch jede echte Konkurrenz ausschließt, sowie die steuerliche Sonderstellung spezieller Interessen und Berufe des Mittelstands die Bedeutung zielgerichteter Eingriffe des Staates bei der Organisation einer sich angeblich selbstregelnden Gesellschaft.²⁸

Eine exemplarische Darstellung von äußerst wirkungsvoller Einflußnahme des Staates soll im folgenden am Beispiel des "instrumentalen Charakters" der Steuergesetzgebung zur Selbstfinanzierung erfolgen. Durch das vom Wirtschaftsrat erlassene

²⁷ Vgl. Benda (1966), S.375

²⁸ Vgl. Hartwich (1970), S.242ff; dagegen die Gesetzgebung zur Betriebsverfassung, S.180ff

"Zweite Gesetz zur vorläufigen Neuordnung von Steuern" vom 20.4.1949 wurde wiederum vor der "Entscheidung" der Wähler²⁷ mit der Politik der Selbstfinanzierung durch Einführung der Paragraphen 7b, 7c, 7d und 7e EStG begonnen, die vom Bundesgesetzgeber aufgenommen und in etlichen Varianten weitergeführt wurde.²⁸ Nach Bessau ist dieses steuerrechtlich sanktionierte Finanzierungsschema, das eine Kapital- und Machtpotenzierung bei einigen wenigen Konzernen ermöglichte, in den Rang eines "quasi verfassungsmäßigen Ordnungsdatums gehoben"²⁹ worden; dies wird durch Bendas Betonung der "gleichen Schutzwürdigkeit allen Eigentums" bestätigt, wonach "über das große Produktiveigentum von vornherein ein ethisches Unwerturteil"³⁰ nicht verhängt werden darf.

Welche staatlichen Maßnahmen erhoben die Selbst- oder Innenfinanzierung, d.h. die Unternehmens- und Vermögenskonzentration über den Preis zu einem so hervorragenden sozialökonomischen Ordnungsdatum der "Sozialen Marktwirtschaft"?

Nachdem bereits der Wirtschaftsrat wegen der hohen, von den Besatzungsmächten verfügten, Einkommenssteuersätzen die

27 Vgl. ebd., S.111; vgl. zur Verzögerungstaktik bei Neuordnungssinitiativen, Adenauer zur Bodenreform: "Ich verstehe nicht, daß jemand, der demokratisch fühlt, nicht die Verpflichtung in sich fühlt, dafür zu sorgen, daß freigewählte Körperschaften dabei entscheiden. Meine Fraktion wird in der nächsten Sitzung des Bodenreformausschusses zuerst den Antrag stellen, diese Sache zu vertagen, bis freigewählte Parlamente darüber entscheiden." 5. Sitzung des Zonenbeirats der britisch besetzten Zone in Hamburg 10./11. Juli 1946, in: Bundesarchiv/Institut für Zeitgeschichte (1976), S.601

28 Vgl. Hartwich (1970), S.224ff

29 Bessau (1976), S.10 (Hervorhebung von mir)

30 Benda (1966), S.378

Kapitalbildung durch Steuervergünstigungen gefördert hatte, mußte wegen der angespannten Kapitalmarktlage, die aus einem faktischen Zinsstopp aufgrund der restriktiven Ausführungsbestimmungen des Gesetzes über den Kapitalverkehr vom 2.9.1949 resultierte und zu einer "Rationierung des Investitionskapitals" führte, der Staat durch den Einsatz seines finanz- und steuerpolitischen Instrumentariums dafür sorgen, daß über hohe Gewinne und geringe Ausschüttung die Investitionen finanziert wurden. Eine nicht geringe Rolle spielt in dem von Bessau vorgelegten Zahlenmaterial zum Anteil der Selbstfinanzierung an der Gesamtfinanzierung der industriellen Aktiengesellschaften³¹ die Möglichkeit, durch Bilanzmanipulationen "stille Reserven" zu bilden, indem die Gewinne optisch verringert werden. Besonderer Bedeutung für das Wachstumstempo der Kapitalakkumulation kommt der degressiven Abschreibung zu, die "in der Bundesrepublik zur lukrativsten Innenfinanzierungsquelle ausgebaut"³² wurde, indem sie schließlich die Form eines "einzigen langfristigen Kredits unbestimmter Dauer" annahm, d.h. als "echte Steuerersparnis" anzusehen war; gleichzeitig entsteht dadurch ein Zwang zu permanenter Reinvestition und möglicher Überakkumulation.

Ausgangspunkt dieser Steuerpolitik war ein Bündel von z.T. zeitlich begrenzten Sonderabschreibungen: Das DM-Eröffnungsbilanzgesetz, das mittels Überbewertung beweglicher Wirtschaftsgüter unter Abweichung vom geltenden Prinzip der Bilanzkontinuität eine massive Erhöhung der Abschreibungs-

31 Vgl. Bessau (1976), S.26; zum Anteil der stillen Reserven am Eigenkapital, S.24

32 Ebd., S.38

volumen ermöglichte, "die als kalkulierte Kosten sofort in die Preise gingen". Die bereits erwähnten Sonderabschreibungen im Rahmen des § 7 EStG sahen u.a. eine Bewertungsfreiheit für den Ersatz überalterter oder kriegsbeschädigter beweglicher Wirtschaftsgüter vor; sie begünstigten den Bau oder Erwerb von Wohnungen, was besonders einkommens- und kapitalkräftigen Bauherren nutzte; sie förderten den Erwerb oder die Herstellung von Schiffen, so daß Firmen wie Haniel, Klöckner oder Oetker Handelsflotten aufstellen konnten.³³ Das Investitionshilfegesetz vom 7.1.1952 bewilligte den Unternehmen der Eisen-schaffenden Industrie, des Kohle- und Eisenbergbaus, der Energie- und Wasserwirtschaft Sonderabschreibungen bis zu 50 Prozent bei beweglichen, bis zu 30 Prozent bei unbeweglichen Gütern im Jahr der Erstellung; es regelte außerdem die Aufbringung einer Investitionssumme von einer Milliarde DM für die Investitionsförderung der Eisen- und Stahlindustrie, des Kohlebergbaus und der Energiewirtschaft als Zwangsanleihe, die von der gewerblichen Wirtschaft aufgebracht werden mußte.

Eine weitere wesentliche Form der staatlichen Investitionslenkung ist nach Shonfield der Einsatz der in den 50er und An-

33 Vgl. ebd., S.39ff; diese Maßnahmen, die ein "bestimmtes Wirtschaftssystem" konstituierten, wurden vor der eigentlichen Gründung der Bundesrepublik und vor der Konzipierung der neuen politischen Ordnung durch den Verfassungsgeber selbst durchgeführt; zur wachstumstheoretischen Bedeutung der staatlichen Infrastrukturleistungen, Güther (1977), S. 38ff; vgl. Huffschild (1969), S.139ff; als weitere Steuer-geschenke, das "umsatzsteuerliche Organschaftsprivileg" und das "Schachtelprivileg", Pritzkolet (1962), S.46f; für Exporte gab es zwei Formen der Steuervergünstigung, Shonfield (1968), S.334; vgl. zur einseitigen Begünstigung von Kapital(sachwert-)Besitz, Huster, u.a. (1972), S.101ff

fang der 60er Jahre stetig steigenden Staatsinvestitionen: "Ohne den massiven Beitrag aus staatlicher Ersparnis ist es sehr zweifelhaft, ob Westdeutschland imstande gewesen wäre, das ungewöhnlich hohe Investitionsniveau aufrechtzuerhalten - etwa 25 Prozent des Sozialprodukts Anfang der 60er Jahre. Fast ein Drittel davon wurde durch staatliche Ersparnis bestritten."³⁴

Darüber hinaus war der Einsatz der Mittel des "Marshallplan-gegenkontos" (Gegenwert der importierten Waren in DM) durch die eigens deswegen gegründete "Kreditanstalt für Wiederaufbau" von sehr großer Bedeutung für die Ankurbelung der privaten Investitionstätigkeit, da sie Engpaß-Investitionen und solche Projekte finanzierte, die für private Kapitalanleger zu unattraktiv waren, aber von dem die Bank betreuenden Wirtschaftsministerium z.B. aus infrastrukturellen Überlegungen heraus gefördert wurden. Der qualitative Wert dieser Mittel lag nach Wallich darin, daß sie "die masse de manœuvre der Investitionsplanung" darstellten. Hankel, der damalige Leiter der Volkswirtschaftlichen Abteilung der Kreditanstalt für Wiederaufbau, hebt besonders den "Kapazitätseffekt" dieser zusätzlichen Investitionen in seiner Auswirkung auf die

34 Shonfield (1968), S.314; vgl. Hirsch (1973), S.243; Schlesinger bestätigt, daß die volkswirtschaftliche Kapitalbildung "in starkem Maße aus Gewinnen der Unternehmen und aus Steuermitteln des Staates" finanziert wurde; er beschreibt die Schwierigkeiten der Bank deutscher Länder bzw. der Bundesbank, einen funktionsfähigen Kapitalmarkt zu errichten und ihre "Autonomie" gegenüber einer konjunkturpolitischen Instrumentalisierung durch die Politik zu wahren; Schlesinger (1976), S.555ff; neben massiven Subventionen für die Landwirtschaft und Schutzzöllen für die Automobilindustrie, Shonfield (1968), S.337,343,351, gab es z.B. nach Angaben der Monopolkommission von 1953 - 1963 vier Milliarden Mark an Subventionen für die Mineralölindustrie, Wirtschaftswoche Nr.44, 1978, S.35

Leistungsfähigkeit des gesamten volkswirtschaftlichen Kapitals hervor. Diese Kombination von öffentlicher und privater Wirtschaftsinitiative ließ die Bank teilweise zum "Beauftragten der Regierung" bei der Verteilung von Geldern für bestimmte Investitionen, die der Staat zu finanzieren wünschte, werden. Deren Ziel sei es, bei der Planung langfristiger Investitionspolitik die "zweite Zentralbank" des Landes (Hankel) zu werden.³⁵

Die Folgen der besonders durch degressive Abschreibung geförderten Selbstfinanzierung sind erstens ein übersteigertes Investitionswachstum, das, da es über Steuerverzicht finanziert wird, durch wachsende Steuerbelastung der Masseneinkommen kompensiert werden muß, (obwohl alle Steuersenkungen als Nivellierung bestehender Ungerechtigkeiten dargestellt wurden, nützten die Tarifsenkungen und anderen Maßnahmen den oberen Einkommensklassen am meisten³⁶), zweitens ihre konzentrationsfördernde Wirkung, und drittens die zunehmende Verschuldung der Unternehmen, da keine Neigung zur Aufnahme von haftendem Kapital besteht. Der "Tabu-Charakter" der Selbstfinanzierung, der nur eine Verteilungspolitik des "Als ob" ermöglicht, verhindert eine prinzipielle Umkehr

35 Vgl. Shonfield (1968), S.326ff; zu den Quellen der Gegenwertmittel und der kumulativen Wirkung (Multiplikatoreffekt) der ERP-Sondervermögen (Koeffizient von 1 zu 6), Kretzschmar (1964), S.197ff; zur "Initialzündung" durch diese staatliche Investitionspolitik, Huster, u.a. (1972), S.84ff; der revolvierende ERP-Fonds, der heute z.B. Klein- und Mittelbetriebe fördert, hat bis Ende 1977 etwa 38,8 Milliarden DM eingesetzt, Wirtschaftswoche Nr. 25, 1978, S.8

36 Zum "instrumentalen Charakter" der Einkommenssteuergesetzgebung, Hartwich (1970), S.223ff

der staatlich regulierten Kapitalbildung. Der Mechanismus der "negativen Redistribution"³⁷, der "soziale Dauerabhängigkeiten" schafft und "soziologische Verwerfungserscheinungen" (F.Böhm)³⁸ produziert, wurde nicht außer Kraft gesetzt, da der Abbau dieses "steuerpolitischen Dirigismus" zugunsten der Vermögensakkumulation durch Steuertarifsenkungen unter Beibehaltung bestimmter Selbstfinanzierungsvorteile, die auch die Gewerkschaften prinzipiell als konstitutive Gegebenheit der Wirtschaftsordnung anerkennen, kompensiert wurde.³⁹ Die Selbstfinanzierungsquote der privaten Wirtschaft insgesamt sank zwar von 50% im Jahr 1950 auf 20% im Jahr 1965,⁴⁰ aber der Trend zur Vermachtung der Wirtschaft blieb weiterhin wirksam, wie die hohe Selbstfinanzierungsquote bei Aktiengesellschaften belegt. Dreißig sieht die "Nachteile" dieser Steuergesetzgebung in dem die Steuerverwaltung erschwerenden "Steudirigismus" und in dem Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung, der das verteilungspolitische Ziel verletze.⁴¹ Ein Ergebnis der mannigfaltigen Steuer"reformen" ist z.B. die Steigerung des Anteils der Lohnsteuer am gesamten Steueraufkommen von 8,6% (1950) auf 30% (1974).

*

37 Bessau (1976), S.36ff

38 Pritzkolet (1962), S.50f

39 Vgl. Bessau (1976), S.30; Hartwich (1970), S.239ff, 256

40 Huffschild (1969), S.142; zur "relativen Unabhängigkeit des industriellen Kapitals vom nationalen Bankkapital" aufgrund der hohen Selbstfinanzierungsquote (und andere Gründe), Jürgens/Lindner (1974), S.140

41 Vgl. Dreißig (1976), S.713

Shonfields Feststellung, daß Ludwig Erhard "erpicht" war, im privaten Sektor zu intervenieren, um jene Ergebnisse zu erzielen die ein (fiktiver) "idealer Markt" erreichen müßte,⁴² die aber aufgrund der Vermachtung der Märkte nie realisiert werden, deutet daraufhin, daß dessen Maßnahmen nur dann ihren "Lenkungseffekt verfehlt" haben, weil sie eine "wildwuchernde, unstrukturierte Kapitalakkumulation in privater Hand zur Folge hatten"⁴³, wenn man unterstellt, daß die ordoliberalen Ideale zu verwirklichen sind, und dies von deren Protagonisten auch tatsächlich angestrebt wurde. Denn jede effektive Gegenmaßnahme würde die Stagnation der Kapitalbildung bedeuten⁴⁴ und damit das Prinzip der staatlich induzierten Produktion, das - so Mattick - nach dem Zweiten Weltkrieg durch die amerikanische Auslandshilfe internationalisiert wurde⁴⁵, zum Scheitern verurteilen. Willgeroths Ratschlag an Verfechter einer Investitionslenkung, Erhards "gezielte" Investitionsanreize als staatliche Investitionslenkung und Strukturpolitik zu erkennen, und zu beachten, "wieviel davon an Sinnvollem schon in der Zeit nach 1948 getrieben worden ist",⁴⁶ bestätigt, daß dem westdeutschen Wiederaufbau eine "politische Entscheidung"⁴⁷ zugrundegelegt hat.

42 Vgl. Shonfield (1968), S.347

43 Huffs Schmid (1969), S.139; vgl. Ehrenberg, der die Fehler der Nachkriegsentwicklung nur in der wirtschaftspolitischen Abstinenz Erhards sieht, da das an sich "großartige Konzept der sozialen Marktwirtschaft" den "Wiederaufbau unserer zerstörten und demontierten Wirtschaft"(?) ermöglichte, Ehrenberg (1965), S.10

44 Vgl. Bessau (1976), S.35

45 Vgl. Mattick (1971), S.222f

46 In: Wirtschaftswoche Nr. 7, 1977, S.71

47 Ehmke (1962), S.267; eine rein "werttheoretische" Analyse der Nachkriegsentwicklung greift deswegen zu kurz, vgl. Altwater, u.a. (1974a,b,c)

Damit sind gleichzeitig die immer noch bestehenden Grenzen staatlicher Lenkung und Planung im gemischten System bezeichnet, so daß die Annahme, die "Funktionsbedingungen der staatlichen Administration haben sich im Vergleich zur interventionistischen Phase des Kapitalismus nochmals grundsätzlich gewandelt"⁴⁸, nicht zutreffend ist. Die Grenzen staatlicher Handlungsspielräume und die Struktur politischer Entscheidungsprozesse werden noch auf absehbare Zeit von dem Prinzip des selektiven Eingriffs bestimmt werden. Damit es Bestand hat, verwendet die "Lehre von den Regelungs- und Interventionsschranken des Gesetzgebers"⁴⁹ viel Mühe auf die Ausarbeitung der Regeln für ein verfassungskonformes Eingriffsverhalten des Staates.

Die Chancen für eine lange Lebensdauer des Staatsinterventionismus sind auch deshalb hoch einzuschätzen, weil die offizielle Gewerkschaftspolitik dessen Organisationsprinzip akzeptiert und unterstützt. Die Nachkriegsentwicklung der Gewerkschaftsbewegung zeigt zwar einerseits, daß die "Lähmungsstrategie" der Besatzungsmächte gegen die Bestrebungen zur Gründung einer straffen Einheitsgewerkschaft⁵⁰ und die Nichtüberwindung der Spaltung der Arbeiterbewegung die Schlagkraft gewerkschaftlicher Aktionen schwächten⁵¹, andererseits beweisen das Taktieren der KPD ("Erst Klarheit, dann Einheit") zwischen Volksfront- und Einheitsfront-Politik (u.a. m.) und der Attentismus der sozialdemokratisch orientierten

48 Hirsch (1970), S.64; vgl. die Charakterisierung des Wandels des Interventionssystems als "Anpassungsbewegung", Hoffmann (1977)

49 Vgl. Hartwich (1970), S.337ff

50 Vgl. Schmidt/Fichter (1975), S.20ff

51 Vgl. die "gemeinsamen" Interessen der KPD- und SPD-Partei-führungen an der Zerschlagung der "enthusiastischen Versuche", den "Vereinigungsprozeß der Arbeiterbewegung über lokale Neugründungen in Gang zu bringen." Brandt (1976), S.239ff

Gewerkschaftler, der sich mit dem Anti-Kommunismus Schumacherscher Prägung verband, daß die Politik der Gewerkschaftsführung - nach Brandt war die Erneuerung der deutschen Arbeiterbewegung nach 1945 ein "Elitenphänomen".-, von vornherein auf die Regelung der Sozialordnung durch die Staatsautorität ausgerichtet war. So wurde nicht zuletzt durch "Organisationsgründung von oben" die anti-zentralistisch ausgerichtete Bewegung der Antifa-Ausschüsse, die sicherlich bereits ihre Funktionsfähigkeit wegen der Übernahme der Staatsfunktionen durch die Besatzungsmächte eingebüßt hatten, völlig ausgeschaltet.⁵²

Der Durchbruch der Gewerkschaften in die Sphäre der Wirtschaftspolitik bedeutet ihren Anspruch auf Einflußnahme auf die ordnungspolitischen Maßnahmen des Staates, ohne daß sie die staatliche Autorität im mindesten antasten wollen. Die in den Überlegungen zur Wirtschaftsdemokratie schon vor dem Zweiten Weltkrieg anerkannte Hauptrolle des Staates als Organisationssubjekt auch der sozialen Gegenbewegung mußte die Strategie zu einer Neuordnung bei Kriegsende entscheidend beeinflussen. Die Ausrichtung der Gewerkschaften auf den Staat ist keine deutsche Eigentümlichkeit, wie eine "Überbetonung der nationalen Kontinuitätselemente von der Zentralarbeitsgemeinschaft über die Wirtschaftsdemokratie, die 'Gleichschaltung' von innen' bis hin zur DAF"⁵³ glauben machen könnte. Vielmehr sollte eine einheitliche Gewerkschaftsorganisation

⁵² Vgl. Niethammer, u.a. (1976)

⁵³ Niethammer (1975), S.311

international außer an vielfältigen anderen Aufgaben "an der Institutionalisierung der Mitwirkung der Arbeiterbewegung an der ökonomischen Leitung durch staatliche Aufbaupläne, staatliche Monopolkontrolle bzw. Nationalisierung von Grundstoffindustrien und durch die Einrichtung von Betriebsräten oder anderen Formen der Mitbestimmung auf Unternehmens- oder überbetrieblicher Ebene" ⁵⁴ teilnehmen.

In der durch den Krieg hervorgerufenen "Lähmungskrise" waren die Gewerkschaften nicht nur reine Interessenvertretungen; es galt, durch ihre Unterstützung allgemein das Wachstum zu fördern (Produktionssteigerung, Arbeitsdisziplin, etc.) und die Produktionsumstellung auf Friedensproduktion, ohne zusätzliche Arbeitslosigkeit durch Massenentlassungen zu verursachen, voranzutreiben, so daß aufgrund dieser ökonomischen "Sachzwänge" das Konzept der Wirtschaftsdemokratie als "Ersatzziel" dienen konnte. Andererseits erfüllten die Gewerkschaften ihre "Funktion der Disziplinierung der Arbeitskraft im Sinne eines organisierten gesamtgesellschaftlichen Aufbaus" so gut, daß ihnen ihre weitreichenden politischen Forderungen nach Strukturreformen, die in "national unterschiedlichen Kombinationen von Teilsozialisierung, Partizipation und Rahmenplanung" ihren Ausdruck fanden, durchführbar erschienen.

Zu den innergewerkschaftlichen Gründen des Scheiterns dieser Vorstellungen gehörten der Glaube an das tatsächliche Ende der kapitalistischen Wirtschaftsordnung, die Spaltung bzw.

54 Ebd., S.314

Verfälschung des Einheitsaufbaus und die Beschränkung der Handlungsfähigkeit durch das "Primat der Organisationsfrage". Die Mehrheit der Gewerkschaftsführer befand sich in einem "ungelösten Widerspruch zwischen einer überhöhten gewirtschaftlichen Utopie und einer praktizierten Wiederaufbaupartnerschaft mit den Militärregierungen, verbliebenen Unternehmern und staatlichen Organen, deren Konsolidierung die Verwirklichung des Programms zunehmend unwahrscheinlicher machte."⁵⁵

Die Anerkennung des Primats politischer Entscheidungsfindung zeigt sich auch darin, daß die Gewerkschaftsführung nicht in der Lage war, eine Umsetzung der durch Streiks dokumentierten gewerkschaftlichen Macht in politisch wirksamen Druck zu erreichen; dies wird in der Ablehnung der gewerkschaftlichen Forderung nach Proklamation einer wirtschaftlichen Notlage durch den Wirtschaftsrat deutlich.⁵⁶ Schmidt konstatiert die prinzipielle "Anerkennung des Anspruchs der Regierung und des Parlaments durch die Gewerkschaftsführung, Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftspolitik allein zu gestalten...".⁵⁷ Die Anerkennung des Primats der Politik und der Glaube an eine demokratische Neuordnung der Wirtschaft kennzeichnet Beier als keineswegs politisch naiv, denn die Gewerkschaften befanden sich "durchaus im Einklang mit der demokratischen Staatstheorie ihrer Zeit."⁵⁸ Jedoch schlossen die staatstheoretischen Überlegungen einen funda-

⁵⁵ Ebd., S.342

⁵⁶ Vgl. Schmidt¹ (1970), S.143

⁵⁷ Ebd., S.221

⁵⁸ Beier (1975), S.63

mental Systemwandel aus, und es wird klar, daß "unter Beibehaltung oder Rekonstruktion überkommener Organisationsstrukturen"⁵⁹ und Denkinhalte(!)" bei gleichzeitig "geringem Interesse der Bevölkerungsmehrheit"⁶⁰ - trotz eines eindrucksvollen Generalstreiks - für tiefgreifende Neuordnungskonzeptionen an eine generelle Umstrukturierung des Verhältnisses von Staat/Politik und Ökonomie nicht zu denken war.

Auch die Reaktivierung der Konzeption der Wirtschafts-
demokratie⁶¹ durch die SPD stellte in dieser Hinsicht keinen prinzipiellen Bruch in der Auffassung von der herkömmlichen Staat-Ökonomie-Struktur dar. Die zentrale Rolle des Staates im traditionellen Wirtschaftsdemokratie-Konzept von Naphtali haben wir bereits oben herausgearbeitet. Ähnliche Vorstellungen beinhalten die "Leitsätzen der SPD zur Gestaltung einer sozialistischen deutschen Wirtschaftsverfassung" von 1946; und Agartz' Programm einer "Sozialistischen Wirtschaftspolitik" mündete hinsichtlich planwirtschaftlicher Struktureingriffe in strategischen Überlegungen, "wie der Kapitalismus evolutionär über den Staat" transformiert werden könnte. "Schließlich übernahm Agartz auch das wesentliche Moment der 'Wirtschaftsdemokratie', nämlich die Vorstellung, eines gegenüber der Ökonomie verselbständigten Staates, den es mittels des Parlamentarismus für die Interessen der Mehrheit

59 "So wurde die deutsche Politik bis Anfang 1947 durch die von den Militärregierungen ernannten Ministerpräsidenten und eine nicht kontrollierte und unkontrollierbare Bürokratie bestimmt." Weisz (1976), S.61

60 Plum (1976), S.111

61 Vgl. oben zum Konzept der Wirtschaftsdemokratie, S.120ff

der Bevölkerung zu funktionalisieren gelte."⁶² Die späteren Versuche der SPD, Elemente staatlicher Rahmenplanung zu verwirklichen, d.h. eine Neuordnung von Staat und Gesellschaft zu initiieren, scheiterten bereits am innerparteilichen Konflikt zwischen kurz- und langfristigen Zielvorstellungen, wie die Forderung nach ausländischer Finanzhilfe zur Befriedigung der unmittelbaren Interessen ihrer sozialen Basis und die Zustimmung zur Marshallplan-Hilfe zeigen.⁶³ Die Durchsetzung des "sozial-integrativen" gegenüber dem "sozialistisch-orientierten" Element der SPD-Politik dokumentiert sich im Wandel des "Dritten Weges" zur "Regulierten Marktwirtschaft" (Zorn) und "sozialistischen Marktwirtschaft" (A.Weber). Karl Schillers Adaption neokeynesianischer Vorstellungen führte Anfang der 50er Jahre zur Forderung einer aktiven Wirtschaftspolitik, d.h. der Globalsteuerung des Wirtschaftsprozesses, die sich schließlich im Rahmen einer "gemischten Wirtschaftsordnung" ohne anti-kapitalistische Strukturreformen realisieren sollte. Die praktische Verwirklichung von antizyklischer Wirtschaftspolitik, Investitionslenkung und Monopolkontrolle setzt jedoch eine relative Autonomie des Staates von beträchtlichem Umfang voraus.⁶⁴

Das Scheitern der wirtschaftsdemokratischen Initiativen hinsichtlich der direkten Beteiligung der Gewerkschaften an ordnungspolitischen Entscheidungen läuft letzten Endes auf

62 Huster (1978), S.41

63 Vgl. ebd., S.113

64 Vgl. ebd., S.165ff

eine Stärkung der Eingriffsmacht des Staates bei gleichzeitigem Fortbestehen des Imperativs der Marktgesetzlichkeit hinaus. Bereits in der vorkonstitutionellen Phase ("Bizone") reklamiert eine "staatliche" Instanz die Gesamtregelungsbefugnis für sich allein. "Mit der Amtsübernahme von Ludwig Erhard als Direktor der Verwaltung der Wirtschaft setzten sich neoliberale politische Anschauungen durch. Die Anerkennung des Wirtschaftsrates als höchstem wirtschaftlichen Organ Westdeutschlands ohne unmittelbare Vertretung der Gewerkschaften, bedeutete praktisch den vorläufigen Verzicht auf die Verwirklichung der Wirtschaftsdemokratie."⁶⁵

Was bewirkte der Kreuzzug des Ordoliberalismus gegen den "punktuellen Interventionismus", der angeblich die Ursache für die Weltwirtschaftskrise und den Faschismus sein sollte und der nur durch konsequente Ordnungspolitik ersetzt werden könnte?

Riese, der den "Totalitätsanspruch" und die Rechtfertigungsfunktion des Ordoliberalismus für die freie Verkehrswirtschaft aufdeckt, stellt fest, daß der Ordoliberalismus sein Ziel der Überwindung des Interventionismus nicht erreichen kann, weil ihm bereits nicht der "Schritt zu einer eigentlichen Theorie der Wirtschaftsordnung" gelingt. "Aber das Ordnungsdenken hat niemals eine Theorie entwickelt, die den politischen Entscheidungsmechanismus unter bestimmten Wirtschaftsordnungen erklären konnte."⁶⁶ Unsere obige Kritik der Ver-

⁶⁵ Otto (1975), S.405

⁶⁶ Riese (1972), S.416; Schillers Versuch, Ordnungspolitik und Ablaufpolitik zu kombinieren, verharret ebenfalls unter der Schutzglocke der Ordnungssicherungspolitik, S.412

suche, das "richtige Maß" und die richtige Form der Interventionen zu bestimmen, wird durch die Vermittlung von "Theorie und Praxis der Sozialen Marktwirtschaft"⁶⁷ bestätigt. Spätestens bei Eintritt des "Funktionsverlustes" neoliberaler Ideologie" aufgrund eklatanter Fehlentwicklungen trat ein Aufweichen ihrer Dogmen ein, so daß gegenüber dem "liberalen Interventionismus" von Röpke oder der Verteufelung der "Interventionswirtschaft" durch Böhm Müller-Armack⁶⁸ schließlich die "Prinzipien einer gesteuerten Marktwirtschaft" entwickelte. Interessant ist, daß Müller-Armack 1933 gegen den Interventionsstaat polemisierte und im neuen Reich den "Einsatz des starken Staates für die Wirtschaft"⁶⁹ bei gleichzeitiger Orientierung der Wirtschaft auf den Staat hin forderte.

Die Aufforderung zu "systemkonformer Anwendung der äußeren Koordination", die nach Miksch identisch sein sollte mit einer "Wirtschaftspolitik des Als-ob"⁷⁰, wurde wegen der "glücklichen Inkonsequenz" neoliberaler Wirtschaftspolitiker nicht befolgt. Nach Nawroth war die wirtschaftspolitische Praxis wider fundamentale Dogmen der ordoliberalen Wirtschaftstheorie einer der "entscheidenden Faktoren des wirtschaftlichen Wiederaufstiegs."⁷¹ Die Oligopolisierung ist sicherlich ein hervorragendes Faktum des "Wettbewerbs" in der Bundesrepublik, dessen legislative Gestaltung der "spezifisch deutschen Quelle, dem neo(ORDO-)liberalen Ideengut" ent-

67 Welteke (1976)

68 Vgl. ebd., S.88ff

69 Nach Huster, u.a. (1972), S.253

70 Behlke (1961), S.78; vgl. ebd., die Auseinandersetzungen über den richtigen Kurs zwischen den paläo-, neo- und ordoliberalen Theoretikern; ebenso, Ambrosius (1977), S. 108ff, 195ff

71 Nawroth (1962), S.31

sprang; daher wurde auch die Tätigkeit des Bundeskartellamtes "von diesem arteigenen deutschen Kartellgesetz nicht unbedingt gefördert."⁷² (Das gilt noch heute)

Steger kritisiert besonders den Dezisionismus der liberalen Ordnungstheorie, deren "Datensetzungs-Vorstellung" von der doppelten Fiktion lebt, daß der Staat die strukturpolitisch notwendigen Daten "autonom" setzen könne, und daß die "Unternehmen sich dieser Datensetzung auch tatsächlich anpassen"⁷³ würden. Der Mythos vom reinen Ordnungsstaat, der durch die neoliberale Interdependenztheorie (Markt - Demokratie bzw. Planwirtschaft - Diktatur) abgesichert wurde, sollte dazu dienen, daß die "Eingriffsfunktionen des Staates auch dem politischen System möglichst äußerlich" sind, um von "den Machtinteressen, welche über die Politik wirksam werden könnten"⁷⁴ abgeschottet zu sein. Inzwischen hat sich eine rasche Anpassung dieser scheinbar so rigiden Ordnungstheorie an die veränderte Realität vollzogen; - ohne daß die angesprochenen Machtinteressen wirksam geworden wären.

72 Behlke (1961), S.168

73 Steger (1975), S.133

74 Blanke, u.a. (1975b), S.372 (Hervorhebung von mir)

2. Das strukturelle Finanzdilemma des "Steuerstaats" als Ursache der Selektivität des Interventionsstaats

Wenn hier die charakteristische "Steuerstaat-Struktur" des heutigen Interventionsstaates hervorgehoben wird, dann nicht im Sinne seiner Reduktion auf die bloße Form der Finanzierung; - es ist vielmehr die spezifische Form der Trennung und Verknüpfung von Politik und Ökonomie angesprochen.⁷⁵ Nicht eine vordergründige Staatsquotendiskussion, sondern der Nachweis der finanzstrukturellen Beschränkung des Staates auf den selektiven Eingriff wegen seiner steuerstaatlichen Verfaßtheit, der nicht mit einer Ökonomisierung der Staatsanalyse gleichzusetzen ist, wird angestrebt.

Bei einer Gesamtschuldenlast im Jahr 1978 von rund 180 Mrd. Mark beim Bund, 108 Mrd. Mark bei den Ländern und 80 Mrd. Mark bei den Gemeinden ergab sich für die Kreditaufnahme des Bundes von 31,5 Mrd. Mark für das Jahr 1978⁷⁶ zum dritten Mal die Notwendigkeit, die Ausnahmeregelung des Art. 115 GG zu beanspruchen, wonach nur im Fall "einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts" die Einnahmen aus Krediten die im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen überschreiten dürfen. Eine Extrapolation der Zahlen zur Kreditaufnahme läßt selbst bei sinkenden Ver-

⁷⁵ So auch Grauhan/Hickel (1978), S.250 auf die Kritik von Gerstenberger (1978), S.51ff

⁷⁶ Wirtschaftswoche Nr. 25, 1978, S.28

schuldungsraten das Gespenst des "Staatsbankrotts" am Horizont erscheinen, da bereits 1981 jede Minute 33 676 Mark Zinsen für Bundesschulden zu zahlen wären (Bund der Steuerzahler), d.h., daß in der zweiten Hälfte der 80er Jahre die Zinsausgaben die Krediteinnahmen - ohne Tilgung - übersteigen würden (F.J.Strauß).⁷⁷

Obwohl die Bundesrepublik im internationalen Vergleich keine übermächtige Verschuldung aufweist, verurteilt die Opposition, die im Rahmen der Steuerreform-Debatte für einen größeren Steuerverzicht plädiert, den Versuch, auch für den Etat 1979 die Kreditaufnahme höher als die Investitionsausgaben anzusetzen, als verfassungswidrig⁷⁸ und droht mit einer Verfassungsklage⁷⁹, so daß der Finanzminister schließlich "im formalen Rahmen des Artikel 115 Grundgesetz"⁸⁰ bleiben will.

Welche grundsätzlichen Probleme verbergen sich hinter der Notwendigkeit, im Etatentwurf für 1979 eine politisch und verfassungsrechtlich begründete Umverteilung in den Einzel- etats vorzunehmen, oder sogar einen konjunkturpolitisch ungünstigen und sozialpolitisch folgenreichen "Sparhaushalt" (Haushaltsstrukturgesetz 1975) zu verabschieden? Warum ist es unter gegebenen Verhältnisse nicht möglich, eine Finanzpolitik der konsequenten Unterstützung von Reformmaßnahmen zu betreiben?

77 Ebd., zur Verschuldung der öffentlichen Haushalte 1950 - 1974 (mit Schuldenarten), Dreißig (1976)

78 FR. 30.5.1978

79 FR. 5.8.1978

80 FR. 9.8.1978; schließlich übersteigt auch im Etat '79 die Kreditaufnahme die Investitionsausgaben, FR. 21.9.1978

Der Optimismus des Langzeitprogramms der SPD von 1972 basiert auf der Annahme, die Lösung des Finanzdilemmas in frei verfügbaren steuerlichen Mehreinnahmen und durch höhere Staatsverschuldung gefunden zu haben. Besonders über Steuerverzicht durch vermehrte Kreditaufnahme sollte nicht nur eine inter-temporale Umverteilung, d.h. die Belastung der von den Ausgaben profitierenden späteren Generationen erreicht werden, zweitens sollte die Verschuldungspolitik eine personelle Umverteilung durch private Vermögensbildung bei bisher benachteiligten Schichten bewirken. Das Umverteilungsziel kann jedoch prinzipiell nicht erreicht werden, da weder die zu belastenden "späteren Generationen" andere soziale Schichtungen repräsentieren; noch war damit zu rechnen, daß gerade die "einkommensschwachen Schichten" die Staatspapiere zeichnen würden. Zu Makulatur wurden diese Vorschläge jedoch nicht, weil sie einen Angriff auf die Investitionsneigung darstellten, sondern bereits in dem Moment, wo sich das "Primat der Stabilitätspolitik" im Bereich der Staatsfinanzen durchsetzte.

Die staatliche Absorption und Anwendung eines Teils des gesellschaftlichen Produkts, die "quantitativer Subordination" (Abhängigkeit von Wachstum und Inflationsentwicklung) und "qualitativer Subordination" (Abhängigkeit von konjunkturellen Faktoren und infrastrukturellen Interessen; harte und weiche Schranken staatlicher Steuer- und Kreditfinanzierung) unter-

81 Vgl. Ronge/Schmieg (1973), S.252 zu den Gründen des "nicht-redistributiven Charakters der Reformprogramme" und den Gründen ihres Scheiters, Hirsch (1978), S.44ff

liegt, nimmt die Form eines "chronischen und zyklischen Finanzdilemmas"⁸² an. Dieses läßt sich nicht grundlegend durch diverse Ökonomisierungsstrategien überwinden, da Maßnahmen zur Ausgabenreduktion an Grenzen stoßen, die selbst durch institutionelle Reformen nicht wesentlich hinauszuschieben sind.⁸³ Offe/Ronges Untersuchung von nicht-konsumtiven Staatsausgaben ergibt z.B. daß die "fiscal crisis" durch Intensivierung der Staatsinvestitionen, die zu ca. 80% Bauinvestitionen sind, "ausgabenseitig" nicht zu lösen ist.⁸⁴ Die allgemeine Voraussetzung zur Aufrechterhaltung der Latenz der Finanzkrise ist dann gegeben, wenn die staatlich induzierte Produktion autonome Kapitalbildung hervorruft, so daß die permanente Akkumulation der Staatsschuld ("deficit spending") verhindert wird.⁸⁵ Dadurch etabliert sich jedoch andererseits eine tendenziell kumulierende, distributive Dauerintervention, da die "interventionismusspezifische Abhängigkeit des Staates" wegen der nur kompensatorischen und indirekten Eingriffsmöglichkeiten ("Mängelabschöpfer") "zirkulär"⁸⁶ ist. Die Auswirkungen der "neuen internationalen

82 Ronge/Schmieg (1973), S.159

83 Vgl. das Schema der Ökonomisierungsstrategien bei Offe/Ronge (1973), S.192

84 Vgl., ebd., S.218; bei den stabilisierungspolitischen Schwierigkeiten des zentralstaatlichen Krisenmanagements über die Lenkung der öffentlichen Investitionen muß z.B. die Rolle der sich prozyklisch verhaltenden Gemeinden als Hauptinvestitionsträger und die Krisenanfälligkeit der sehr unterschiedlich industrialisierten Baubranche berücksichtigt werden, vgl. Maass (1974)

85 Vgl. Mattick (1971), S.162ff; das "Memorandum '78 - Für eine alternative Wirtschaftspolitik" nennt eine "Selbstfinanzierungsquote" von 37% bei vom Staat beschäftigungs-wirksam ausgegebenen Mitteln (bezogen auf die letztjährigen Konjunkturprogramme), FR. 10.8.1978

86 Hickel (1976), S.10

Arbeitsteilung" ("Weltmarktfabriken") illustrieren diese theoretische Bestimmung der Finanzkrise: Die staatliche Förderung von sogenannten Wachstumsbranchen zur Stimulierung der Inlandsinvestitionen und die Kompensation der Folgen von Produktionsverlagerungen und Auslandsbeschäftigungen schrumpfender Branchen ist eine auf Dauer erforderliche, das Finanzdilemma konservierende Staatsaufgabe.⁸⁷

Für die USA sieht O'Connor die Ursache dieses Dilemmas darin, "daß das Wachstum des staatlichen Wirtschaftssektors und der Staatsausgaben zunehmend eine Funktion als Grundlage für das Wachstum des Monopulsektors und der Gesamtproduktion spielt. (Und umgekehrt), daß das Anwachsen der Staatsausgaben und der staatlichen Programme das Ergebnis des Wachstums der monopolisierten Industrien ist. Mit anderen Worten ist das Anwachsen des Staats sowohl Ursache wie auch Folge der Expansion des Monopolkapitals."⁸⁸ Der so definierte "Staatskapitalismus" ist das "integrierende Prinzip der modernen wirtschaftlichen Ära", dessen Stabilität eine "fortwährende Inflation und eine fortwährende Finanzkrise"⁸⁹ verlangt und zu einem beträchtlichen Machtzuwachs der Exekutive führt.

Entgegen dieser Variante einer Verschmelzungstheorie wird meiner Meinung nach hinter den Versuchen zur Bewältigung der Finanzprobleme eine Strategie der Rekonstruktion des Verhältnisses von Ökonomie und Politik sichtbar, die sich in der

⁸⁷ Vgl. Fröbel, u.a. (1977)

⁸⁸ O'Connor (1974), S.18

⁸⁹ Ebd., S.61

"Reprivatisierung staatlicher Tätigkeit", der "Vermarktung von Staatsfunktionen und der "internen Rationalisierung des Staates"⁹⁰ ausdrückt. Daß darin eine Rückbesinnung auf jenes Interventionsprinzip, welches keine anspruchsvollen Planungsambitionen hegt, zu sehen ist, bestätigt die Dethematisierungsleistung des Staates hinsichtlich der Steuerreformdiskussion 1969 bis 1971. Grottian stellt fest, daß die "fast komplette Nicht-Realisierung der 'Politik der inneren Reformen' praktisch legitimationsfolgenlos"⁹¹ blieb. So ist die Steuerreform weder von relevanten Interessengruppen nachdrücklich gefordert worden, noch ist sie von innerstaatlichen Stellen - entgegen der legitimierungssichernden Außendarstellung - zielstrebig betrieben worden. Erstens waren die institutionellen Voraussetzungen beim Wechsel im Finanzministerium von Strauß zu Möller nicht gegeben; zweitens hatte letzterer weder ein eigenes Konzept, noch hat er der Ministerialverwaltung - trotz der Vorstöße der von ihm eingesetzten Steuerreformgruppe, der Abteilung I des Ministeriums und der SPD-Fraktion - politische Anweisungen bei ihrer Vorbereitung eines Modells für eine Steuerreform gegeben. Der lauten Kampagne gegen die Steuerreform wurde nichts entgegengesetzt, sondern auf dem Steuerparteitag der SPD mittels "Legitimation durch Themenwechsel" das Thema "Steuerflucht" zum zentralen Legitimationsobjekt gemacht und die Diskussion über den Konjunkturausschlag in den Vordergrund gerückt. Steuern sind kein

90 Vgl. Grauhan/Hickel (1978), S.21 - 24

91 Grottian (1978), S.98

populärer Reformbereich; d.h., Steuerreformdebatten lassen sich "nur noch über arbeitsmarkt- und konjunkturpolitische Bedingungsbeziehungen"⁹² reaktivieren; (siehe den Verlauf 1978).

Die genannten Gründe für das Scheitern einer grundlegenden Lösung des Finanzdilemmas verhindern auch die Realisierung der Vorstellungen zu einer vorausschauenden Finanzplanung. Anstatt einer Koppelung von Ausgaben- und Aufgabenplanung wird die "mittelfristige Finanzplanung" nach wie vor von den Ausgaben her determiniert, "wobei die öffentliche Ausgabenstruktur noch dazu weitgehend der tatsächlichen Machtverteilung organisierter Interessengruppen entspricht."⁹³ Jochimsen/Treuner sehen, daß die größte Schwierigkeit der Zielfindung und Zielfestlegung einer mehrjährigen Finanzplanung darin liegt, zu bestimmen, wer bei einer konsistenten Gesamtfinanzierung die "zu beachtende Aufgabenrangordnung festlegen soll."⁹⁴ So ist einerseits fraglich, ob das niedersächsische Modell der Integration von Finanz- und Aufgabenplanung - abgesehen von den geschilderten gesellschaftsstrukturellen Restriktionen und der modellwidrigen Praxis - auf der institutionellen Ebene die Interessendivergenzen von Ländern und Gemeinden bzw. der Gemeinden untereinander ausbalancieren kann; und andererseits wird sich eine Konstruktion, wie sie das niedersächsische "faktische Machtkartell Staatskanzlei/

92 Ebd., S.91

93 Waterkamp (1973), S.105f

94 Jochimsen/Treuner (1974), S.41

Finanzministerium"⁹⁵ darstellt, aufgrund deren eigener Existenz und des festgefügtten Förderalismus nicht ohne weiteres auf Bundesebene etablieren lassen. Die Durchsetzung der Forderung nach Zentralisierung der Finanzplanungskompetenz ist ohne eine Neugliederung der Bundesländer und die Einrichtung eines "omnipotenten" Planungsstabes (im Bundeskanzleramt) mit der Folge weiterer "Entmachtung" der Parlamente nicht möglich.⁹⁶

Nach Seifert steht folglich die Finanzreform von 1969 (Gemeinschaftsaufgaben, Investitionskompetenz des Bundes, Finanzverbund) in der Tendenz aller Verfassungsänderungen zur Schaffung einer zentralisierteren, unabhängigeren Bundeskompetenz, die "Verfassungsordnung der Bundesrepublik dem Verfassungssystem eines autoritären Staates anzugleichen."⁹⁷ Die Entwicklung nach 1949 zeigt jedoch, daß es trotz Schaffung stabilitätspolitischer Instrumente, die freilich gerade nicht genutzt, sondern durch ad hoc-Gesetze substituiert wurden, nicht gelang, finanzpolitisches und stabilitätspolitisches Handeln zu harmonisieren. Deswegen ist aber gerade nicht die "Misere" der deutschen Stabilisierungspolitik "zum Teil den stabilisierungspolitischen Maßnahmen zuzurechnen."⁹⁸ Die

95 Waterkamp (1978), S.46; zum niedersächsischen Modell der Finanzplanung, S.44ff, in dessen Praxis die Aufstellung der Finanzplanung immer noch eine Extrapolation gemäß den Prioritäten der Haushaltsaufstellung ist, S.51

96 Vgl. Lompe (1976), S.281ff; vgl. dagegen zu den informationellen und materiellen Restriktionen der Finanzplanung, Ronge/Schmiege (1973), S.125ff

97 Seifert (1975), S.43

98 Kloten (1976), S.687; "Die Ansichten der Bundesregierung über die Notwendigkeit und den Nutzen einer konjunkturorientierten Finanzpolitik waren indessen ... merkwürdig ambivalent." Dreißig (1976), S.738

aus dieser Behauptung abgeleitete Forderung nach einer Lösung, die "hinreichend elastisch ist, um sich besonderen aktuellen Erfordernissen anzupassen" und trotzdem "für längere Fristen klare Maßstäbe" setzen soll (Kloten), spiegelt daher präzise das Stabilitätsverständnis des punktuellen Interventionismus wider.

Dabei handelt es sich um keynesianische "Umweg"-Politik, die notwendige konkrete Eingriffe zugunsten von Anreizpolitik zurückstellen muß. Sie führt zu einer "Etablierung der ökonomischen Verhältnisse", was sich in der Etablierung einer gesonderten reaktiven Arbeitsmarktpolitik neben der Antiinflationspolitik und kompensierender sozialpolitischer Intervention ausdrückt. Schließlich bietet sich als Ergebnis dieser neoklassisch-monetaristischen "Entstaatlichungsstrategie", die sich auf die Behauptung stützt, die aktuelle Wirtschaftskrise sei ein bloßes "politisches Fehlprodukt", das interventionsismusspezifische Bild eines "Systems ausdifferenzierter, reaktiver Politikbezüge."⁹⁹ Deshalb bewirken die Versuche zu globaler Steuerung nicht die Behebung struktureller Fehlentwicklungen, vielmehr garantiert eine solche Stabilisierungspolitik lediglich "Besitzstände". "Notwendige strukturelle Neuentwicklungen werden aufgehalten."¹⁰⁰

Der reaktive Charakter indirekter Anreizpolitik spiegelt sich in der Vielzahl von Aufgaben, die in den zehn Konjunktur- bzw. Investitionsprogrammen seit 1974 mit einem Gesamtvolumen

⁹⁹ Hickel (1978), S.108

¹⁰⁰ Bolle (1977), S.327

von 41,69 Milliarden Mark enthalten sind. Neben Sonderprogrammen für spezielle Infrastrukturinvestitionen und für die regionale und lokale Abstützung der Beschäftigung gibt es arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, eine allgemeine, befristete Investitionszulage, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Förderung des Wohnungsbaus, Investitionshilfen für mittelständische Unternehmen, ein Programm für Zukunftsinvestitionen zur Wachstums- und umweltpolitischen Vorsorge, ein Programm zur Energieeinsparung im Wohnungsbau -, um nur die allgemeinsten Zielsetzungen zu erwähnen.¹⁰¹ Ihre konjunkturpolitische Wirksamkeit wird als äußerst gering beurteilt, und die Einschätzungen ihres Erfolgs bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit reichen von "erfolglos" bis (im günstigsten Fall) zur Anerkennung einer Bremswirkung auf den Anstieg der Arbeitslosigkeit.¹⁰²

An dieser typischen Form der Umweg-Politik wird einerseits aufgrund internationaler Verpflichtungen festgehalten, wie die Beteuerungen auf dem Weltwirtschaftsgipfel im Juli 1978 in Bonn glauben machen, andererseits wird immer wieder versucht, durch gezieltere Maßnahmen der Investitionsbeeinflussung erwünschte Ergebnisse zu erreichen. Zu diesem Zweck sind für den Bundeshaushalt 1979 besondere Mittel zur Innovationsförderung und für Investitionen zum Umweltschutz eingeplant. Ihr

101 Wirtschaftswoche Nr. 15, 1978, S.21

102 FR. 8.8.1978; vgl. das Interview mit Finanzminister Matthöfer, in: Der Spiegel Nr. 26, 1978; zum Spielraum und zur Aufgabengliederung des I. und II. Konjunkturprogramms 1967 und das Eventualhaushalts 1972, Ronge/Schmieg (1973), S.228ff

geringer Anteil - trotz der jüngsten erheblichen prozentualen Steigerungen - am Gesamthaushalt¹⁰³ mußte in Konkurrenz zu anderen Einzelposten erheblich ausgedehnt und die Vergabe dieser Mittel an konkrete Auflagen und an eine Erfolgskontrolle gebunden werden, wenn durch eine aktive Investitionslenkung die zukünftige Produktionsstruktur in qualitativer Hinsicht politisch determiniert werden soll. Aber nicht nur wegen des Fehlens eines umfassenden alternativen Investitionsprogramms läuft die bestehende staatliche Investitionsplanung¹⁰⁴ auf die Subventionierung von sogenannten Wachstumsindustrien hinaus. Bereits dafür sind die Mittel knapp, da ein anscheinend irreversibler "Sockel" von Ausgaben¹⁰⁵ keine Änderung innerhalb der Prioritätenskala zuläßt, und die chronische Finanzkrise eine freiverfügbare Einsatzreserve nicht entstehen läßt. Um die strukturellen Disparitäten in den Entwicklungsräumen, die aus der nicht gesteuerten Investitionspolitik folgen, zumindest nachträglich zu mildern, werden die genannten Programme aufgelegt, und sogar die Bundeswehr muß zusätzlich bereitgestellte Gelder für Bauvorhaben nach Möglichkeit in strukturschwachen Gebieten, die

103 Vgl. zu den Förderungsbereichen, Beträgen, Vergabebformen etc., Wirtschaftswoche Nr. 33 u. 34, 1978; der Verweis auf die hohe prozentuale Steigerung dieser Mittel verdeckt nicht nur deren Marginalität gegenüber anderen Einzeletats, außerdem ist nicht bewiesen, daß diese Form der Unterstützung von "Wachstumsbranchen" nicht dieselben "externen Effekte" produziert wie herkömmliche Investitionsförderung.

104 Vgl. Waterkamp (1978), S.71ff

105 Vgl. zur Sockeltheorie des öffentlichen Haushalts, Ronge/Schmieg (1973), S.235ff

anhand der Arbeitslosenzahlen ermittelt werden, vergeben.¹⁰⁶

*

Angesichts der Tatsache, daß die fiskalische Knappheit auch im Rüstungssektor durchschlägt, widerlegt Schmidt in seiner Analyse der Staatsinterventionspolitik im Militär- und Rüstungssektor einige gängige Thesen zum "militärisch-industriellen Komplex".¹⁰⁷ Entgegen der Behauptung, es fände autonome Produktion nach "militärischem Bedarf" statt, herrscht das Prinzip selektiver Auftragsproduktion vor, wo- durch tendenziell bei einzelnen Unternehmen und Branchen Krisen erzeugt werden, die auch die "Monopole" betreffen. Die Reprivatisierung von Staatsfunktionen durch General- unternehmerpolitik und die Bevorzugung großer forschungs- intensiver Unternehmen bedeutet gleichzeitig eine Förderung nicht-militärischer Forschung und Entwicklung zulasten der reinen Militärausgaben - jedoch ohne Kontrolle durch den Staat. "Rüstungspolitik kann somit nicht als krisenfreie, 'systemstabilisierende' Politik begriffen werden; vielmehr stellt sie eine krisenhafte Staatsinterventionspolitik dar, die im aktuellen Stadium neben systemisch funktionalen Lei- stungen auch Bruchstellen erzeugt, deren aktuelles Krisen- und Konfliktniveau das gesamtgesellschaftliche Krisen- und Konfliktniveau zwar erhöht, aber nicht über eine systemisch

106 Wirtschaftswoche Nr. 6, 1978, S.24

107 Vgl. Schmidt³ (1975); vgl. zur Finanzknappheit die Prozesse um die Bereitstellungspflicht von privaten Lastkraftwagen für den "Übungs- oder Spannungsfall", Der Spiegel Nr. 2, 1978...

tolerierbare Schwelle hinaustreibt."¹⁰⁸

Diese Charakterisierung der Rüstungspolitik als krisenhafte, d.h. selektive Staatsinterventionspolitik wird durch Bielfeldts Analyse des Stellenwerts von "Rüstung als möglichem staatsinterventionistischen Instrument zur Erreichung gesamtwirtschaftlicher Ziele"¹⁰⁹ bestätigt. Entgegen der Behauptung, daß Rüstungsgüter und Militärausgaben die "beliebteste Form der Staatsausgaben darstellen, um eine stagnative Phase zu überwinden"¹¹⁰, sind Rüstungsausgaben keine Krisensteuerungsmittel, da sie bei der Durchführung antizyklischer Fiskalpolitik "keine bevorzugte Stellung" einnehmen und zu "konjunkturellen Zwecken generell" nicht variiert werden. Die Aussage einer notwendigerweise absoluten und relativen Ausweitung des Rüstungssektors ("Überwucherung der ganzen Ökonomie") ist angesichts der Tatsache, daß die Rüstungsausgaben und die Rüstungsproduktion gemessen an den gesamten Staatsausgaben und an der gesamten Industrieproduktion relativ abgenommen haben, nicht haltbar.

108 Schmidt³ (1975), S.219; diese krisenhafte Staatsinterventionspolitik "reicht nicht aus, die dabei entstehenden sektoralen Akkumulations- und Legitimationskrisen zu verhindern." Schmidt³(1975a), S.53; aber die "Annahme einer Kumulation von Legitimationsdefiziten trifft eher einen unwahrscheinlichen Fall." Schlotter/Schmidt (1976), S.333

109 Bielfeldt (1977), S.246

110 Altwater (1972), S.35; die Aussagen der politökonomischen Arbeiten zur ökonomischen Bedeutung von Rüstung sind "nicht ausreichend", können wegen ihres hohen Abstraktionsniveaus "empirisch nicht überprüft werden" oder halten da, wo sie für konkrete Zusammenhänge Geltung beanspruchen, "einer empirischen Überprüfung nicht stand." Bielfeldt (1977), S.247

Wenngleich angesichts der Finanzkrise die fiskalische Knappheit auch im Rüstungssektor wirksam wird, so ist umgekehrt ein "Zusammenhang zwischen Staatsverschuldung und Verteidigungsetat nicht erkennbar."¹¹¹ Andererseits kann auch aus möglichen vermehrten Rüstungsausgaben nicht "unmittelbar auf staatliche ökonomische Krisenregulierungspolitik geschlossen werden"¹¹².

Es wäre also falsch, dem Staat im Bereich der Rüstungspolitik ein "planvolles" Eingriffsverhalten zu unterstellen, obwohl er hier in seiner Doppelfunktion als Auftraggeber und "Konsument" der Güter und Leistungen eine günstigere Ausgangsposition als in anderen Bereichen hat. Die vielfältigen von Schmidt und Bielfeldt benannten administrativ nicht steuerbaren Bestimmungsmomente der Rüstungspolitik, die zum Teil außerhalb der Kompetenz des Nationalstaats liegen, illustrieren auch hier den Grundtatbestand der Trennung von Staat und Gesellschaft, wodurch dem Staat grundsätzlich nur die Möglichkeit der punktuellen Außensteuerung bleibt.

¹¹¹ Bielfeldt (1977), S.228

¹¹² Ebd., S.241

3. Das Gesetz der zunehmenden Staatstätigkeit und die "These des selektiven Staatseingriffs" - Zur Entwicklung der "Staatsquote" in der Bundesrepublik seit 1950

Als Indikator für die Veränderungen der Staatsfunktionen wird der Staatsanteil am Sozialprodukt, am Volkseinkommen und an anderen aggregierten Größen herangezogen; diese Datenkompilationen sind gemessen an strengen empirisch-methodologischen Kriterien (Realibilität, Validität) sehr ungenau und können daher nur als "grobe Veranschaulichung" gelten, sie repräsentieren "annähernde Trendwerte".¹¹³

Ausgangspunkt ist Adolph Wagners Aussage zur Reichweite seines Gesetzes: "Nationalökonomisch aufgefaßt bedeutet dieses Gesetz absolut und selbst relativ wachsende Ausdehnung der öffentlichen, besonders der staatlichen gemeinschaftlichen Organisationsform neben und statt der privatwirtschaftlichen innerhalb der Volkswirtschaft... ." ¹¹⁴ Diese Aussage ist auf ihre Tragfähigkeit zu prüfen, denn, wie Recktenwald feststellt, fehlt es an einer Fusion von positiver und normativer Theorie der Staatsausgaben. "Adolph Wagners genialer Ansatz reicht heute nicht mehr aus, schon gar nicht für eine langfristige Prognose, aber auch nicht zur Erklärung des Vergangenen."¹¹⁵

113 Vgl. Schmid/Treiber (1975), S.74

114 Nach Altvater (1972), S.16

115 Recktenwald (1970), S.408, zur Definition der Staatsausgaben, S.411

Auch Recktenwald ist sich der Vorläufigkeit aller Hypothesen und Aussagen bewußt; sein Anliegen ist es, spekulative Erklärungsversuche des "Entwicklungsgesetzes" der Staatstätigkeit zurückzuweisen, gerade weil über die Faktoren oder Ursachen des Wachstums der Staatsausgaben kein abschließendes Urteil gefällt werden kann. Er wählt vier Varianten der Sozialproduktsberechnung als Bezugspunkt, um die relativen Veränderungstendenzen der Staatstätigkeit zu bestimmen.¹¹⁶ Aufgrund der Interdependenz von Wirtschaftsentwicklung und Staatstätigkeit kann ein einzelner Faktor nicht als Hauptursache für zunehmende Staatsfähigkeit isoliert werden.

Wird Wagners Gesetz in einer einzigen Steigerungsrate ausgedrückt, so erhält man die oft genannte Verdoppelung des Staatsanteil im 19. und 20. Jahrhundert von 20% auf 40%, die "völlig den wechselnden Verlauf der Entwicklung" vernachlässigt. "Der Anteil ändert sich in the very long run in allen drei Richtungen: er geht zurück, er wächst und er bleibt konstant."¹¹⁷ Das Gesetz gilt am wenigsten im 19. Jahrhundert und in der Periode nach dem Zweiten Weltkrieg, selbst wenn man den "wichtigsten" Bestimmungsfaktor für eine Steigerung der Staatsausgaben - die Zunahme des Pro-Kopf-Einkommens - heranzieht: Nach der Währungsreform bis heute, in einer historisch einmaligen Wachstumsperiode, "verändert sich der (Staats)Anteil kaum." Wagners These gilt nicht für Deutschland, "schon gar nicht für das ganze Neunzehnte Jahrhundert und zumindest nicht für die fünfziger und sechziger Jahre,

¹¹⁶ Vgl. ebd., S.429 die Angaben der Tabelle

¹¹⁷ Ebd., S.416 (Hervorhebung von mir)

obwohl gerade in der Nachkriegszeit die Bestimmungsfaktoren Wagners offensichtlich wirksam waren."¹¹⁸

Hinsichtlich der Gründe für die Expansion und Kontraktion von Staatsausgaben lehnt Recktenwald die "Peacock-Wiseman-These" ab, nach der durch Kriege und politische Umwälzungen sprunghafte Anstiege verursacht würden. Er sieht in den mit dem ökonomischen Wachstum eng verbundenen Faktoren technischer und demographischer Art die primären Einflußfaktoren der Ausgabenentwicklung. Den politisch-institutionalen Einflußgrößen mißt er nur kurz- und mittelfristige Bedeutung bei, d.h., es ist zumindest zweifelhaft, "ob die politisch-institutionalen Kräfte auf lange Sicht in der Lage sind, die Wirkungen des wirtschaftlichen, technischen und demographischen Entwicklungsprozesses auf die staatliche Aktivität auszuschalten oder erheblich zu bremsen."¹¹⁹

Recktenwalds restriktive Einschätzung der staatlichen Handlungsmöglichkeiten bestätigt die nur relative Autonomie des Staates im heutigen Interventionssystem und sein Angewiesensein auf punktuelle Eingriffe; sie unterschätzt allgemein die gestaltende Rolle politischer Entscheidungen, die allerdings in der Bundesrepublik durch bewußte Selbstbeschränkung auf "konforme" Maßnahmen nach dem Krieg zu einem höheren Grad an Abhängigkeit als "nötig" vom staatlich induzierten Wirtschaftswunder gedrängt wurde, wodurch die Staatstätigkeit eine bestimmte Ausrichtung bekam.

118 Vgl. ebd., S.421; einschränkend, Dreißig (1976), S.692

119 Recktenwald (1970), S.430

Es bleibt zu fragen, wie sich die Aussagen zu Wagners Theorem für die Bundesrepublik konkretisieren lassen?

Nicht zulässig ist es, die Steigerung des Staatsanteils "in diesem Jahrhundert in Deutschland von ca. 15 auf über 40 v.H." als Folge des von Peacock-Wiseman konstruierten "displacement Effekts" ungeprüft zur Grundlage einer Analyse des aktuellen Eingriffsverhaltens des Staates in der Bundesrepublik zu machen.¹²⁰ Denn keineswegs ist nach Dreißig eine echte Zunahme der Staatstätigkeit in der Bundesrepublik seit 1950 eindeutig belegt. Wenn ihre These lautet, "daß die staatliche Tätigkeit in dem hier betrachteten Zeitabschnitt (bis 1974, C.K.) überproportional ausgedehnt wurde, also das 'Wagnersche Gesetz' der wachsenden Staatstätigkeit wieder wirksam gewesen sei, so ist dies zwar mehr als eine Vermutung, aber gleichwohl kein in jeder Hinsicht abgesicherter Beweis."¹²¹ Ein Blick auf die von ihr vorgelegte Tabelle mit den Angaben über die Staatsausgabenquote in der Bundesrepublik zeigt, daß aus den reinen Zahlenangaben allerdings keine wesentliche Zunahme der Staatstätigkeit abgeleitet werden kann.¹²²

Eine Aufschlüsselung der staatlichen Tätigkeit anhand der Kategorien Wertschöpfung, Staatsverbrauch und Zahl der Beschäftigten im öffentlichen Dienst ermöglicht eine etwas präzisere Einschätzung der Frage nach der Intensivierung der Staatstätigkeit.

Der Beitrag des Staates an der Wertschöpfung im Rahmen der

120 Vgl. Altvater (1972), S.16f

121 Dreißig (1976), S.692

122 Vgl. ebd., S.696

volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) ist von rd. 7% in den fünfziger Jahren auf rd. 11% im Jahre 1974 gestiegen. Dieser Wert repräsentiert jedoch "praktisch nur die Lohn- und Gehaltszahlungen an die beim Staat beschäftigten Personen." Der Staatsverbrauch (Entgelte der Staatsbeschäftigten und laufende Sachausgaben) in laufenden Preisen ist "von 1950 bis 1974 auf mehr als das Zehnfache gestiegen" (= 14% des Bruttoinlandsprodukts); da aber der reale Wert des Staatsverbrauchs aufgrund der unterschiedlichen Preisentwicklung im privaten gegenüber dem staatlichen Bereich mit seiner personalintensiven Leistungserstellung und aufgrund der pauschalen Berechnung des Staatsverbrauchs in der VGR kaum zu ermitteln ist, läßt sich nur sagen, daß der "Anteil des Staatsverbrauchs am gesamten Sozialprodukt, auch real gesehen, seit dem Beginn der sechziger Jahre eher zugenommen hat."

Die Entwicklung der Beschäftigtenzahlen im öffentlichen Dienst von knapp 5% im Jahre 1950 auf rd. 9% an der Gesamtzahl der Erwerbspersonen im Jahre 1974 nimmt Dreißig als "Indiz für eine überproportionale Ausdehnung der staatlichen Leistungserstellung"; jedoch ist auch die Aussagekraft dieses Maßstabs eingeschränkt, da nicht sicher ist, ob der mengenmäßigen Ausbringung an Staatsleistungen auch nur im annähernd gleichen Maße eine Erhöhung der Qualität dieser Leistungen entspricht.

Die genannten Größen - Wertschöpfung, Staatsverbrauch, Beschäftigte im öffentlichen Dienst - erfassen nicht den gesamten Umfang, "in dem der Staat Produktionsfaktoren bean-

spricht"; kombiniert mit den Daten über Staatsinvestitionen, Subventionen und Transferzahlungen ergibt sich die totale Staatsquote, die 1950 bei 28,7% und 1974 bei 31,5% lag. Diese geringe Steigerung erfaßt nicht die Tatsache, daß "eine gleichbleibende Staatsausgabenquote mit einer intensiveren Staatstätigkeit" z.B. beim Wechsel der Förderungsform von privaten Aktivitäten¹²³ verbunden sein kann. Schließlich kann die Intensität der Staatstätigkeit durch Gesetze und Verbote der verschiedensten Art beeinflußt werden, d.h., die "Aufgabenintensität" kann erheblich größer sein als die "Ausgabenintensität". Eine Gliederung der Ausgaben nach Aufgabebereichen zeigt, daß sich das Verhältnis der einzelnen Aufgabenbereiche zueinander "beträchtlich verändert" hat.¹²⁴

Eine genauere Analyse dieses starken Wandels der Bedeutung einzelner Funktionen könnte nur durch eine Alternativberechnung erreicht werden, da die aus "statistischen" Gründen vorgenommene Subsumtion der unterschiedlichsten Aufgaben¹²⁵ die Isolierung einer Staatsaufgabe verhindert. Hinzu kommt, daß der Umfang der Aufwendungen kein zuverlässiges Indiz dafür ist, "mit welcher Intensität eine bestimmte Aufgabe wahrgenommen wird."

Eine Aufschlüsselung der öffentlichen Ausgaben nach Arten ergibt ein ähnliches Bild.¹²⁶ Es lassen sich beträchtliche

123 Vgl. ebd., S.697, beim Wechsel von Darlehnsförderung zu verlorenen Zuschüssen; der umgekehrte Fall tritt dann ein, wenn die Förderung von der Einnahmeseite auf die Ausgabeseite der staatlichen Haushalte verlagert wird (Umwandlung von Steuervergünstigungen in Subventionen).

124 Ebd., S.699; zu Verschiebungen der Ausgabenanteile zwischen den Gebietskörperschaften, vgl. die Tabelle, S.705

125 Vgl. ebd., S.701f, z.B. gehen in die Rubrik "Wohnwesen, Raumordnung" die Zahlen für die kommunalen Gemeinschaftsdienste ein.

126 Vgl. ebd., S.707

Verschiebungen der Ausgabenarten untereinander feststellen, jedoch sind bereits wegen der mehrfachen Änderungen des Gliederungsschemas nur einige vollständige Zeitreihen anzugeben. Außerdem lassen sich miteinander verwandte Ausgabenarten nicht zu einem Gesamtbetrag zusammenfassen, und es kommt hinzu, daß der Restbetrag an nicht aufgegliederten Aufgabenarten sehr groß ist. Folgende Aussagen lassen sich unter Berücksichtigung dieser Einschränkungen treffen:

Neben der kräftigen Zunahme der Personalausgaben von rd. 21% 1950 auf rd. 35% 1974 fällt die Steigerung der Übertragungen von rd. 22% im Jahr 1962 auf rd. 29% im Jahr 1974 auf. Die letzte Position ist "sehr heterogen zusammengesetzt", da sie "Zahlungen an alle Sektoren - private Haushalte, Träger der Sozialversicherung und andere soziale Einrichtungen, Unternehmen, Ausland -, darunter laufende Zahlungen und Vermögensübertragungen einerseits sowie zweckgebundene und frei verfügbare Zahlungen andererseits"¹²⁷ enthält.

Für eine Analyse des Interventionspotentials des Staates wäre es wichtig, diese Position aufzuschlüsseln und die Verschiebungen nach Quantität und Richtung auszuweisen. Leider ist es nicht möglich zu differenzieren, da z.B. die als Einkommenshilfen gezahlten Beträge von den für Investitionszwecke in den verschiedensten Formen gewährten Mittel nicht getrennt werden können. Ähnliche Schwierigkeiten tauchen bei der Bewertung des Einflusses des Staates auf die gesamtwirtschaftliche Investitionstätigkeit auf. Die eigenen Sachinvestitionen des Staates nehmen nach 1950 stark zu, um in

den letzten Jahren zu stagnieren bzw. sogar zurückzugehen; eine längerfristige Trendprognose bezüglich eines weiteren Absinkens läßt sich heute dennoch nicht erstellen. Bei den mittelbaren Investitionen (Darlehen, verlorene Zuschüsse, Beteiligungen) stand lange Zeit der Wohnungsbau im Vordergrund, der in den letzten Jahren gegenüber der Wirtschaftsförderung anderer Bereiche zurückfiel. Beträchtliche Verschiebungen gab es zwischen den Arten der mittelbaren Förderung durch den Übergang von Darlehensförderung zu verlorenen Zuschüssen. Da bei Zuschüssen der Betrag bei gleicher Intensität der Förderung geringer ist, "ist die Bedeutung der staatlichen Förderung für bestimmte Bereiche der privaten Investitionstätigkeit größer geblieben, als dies in der Entwicklung der Aufwendungen für mittelbare Investitionen zum Ausdruck kommt."¹²⁸ Darüber hinaus kann durch Reprivatisierung der Beschaffung von Finanzierungsmitteln für Investitionsvorhaben, bei denen der Staat lediglich Schuldendiensthilfe gewährt, und durch Mischförderung der Einfluß der staatlichen Förderung nicht direkt an den Ausgaben der mittelbaren Investitionen gemessen werden. Nach Dreißig haben die Schuldendiensthilfen im Vergleich zu den fünfziger Jahren zunehmende Bedeutung erlangt, was auf eine Intensivierung der Staatstätigkeit schließen lassen kann.

Wenn Dreißigs Annahme, daß Wagners Gesetz für die Zeit nach 1950 wirksam gewesen sei, wirklich mehr als nur eine Vermutung sein soll, so muß der Beweis dadurch erbracht werden, daß mit der relativen Konstanz der Staatsquote eine qualita-

tive Zunahme der Staatstätigkeit kompatibel ist, d.h., die Intensivierung staatlicher Intervention müßte nachgewiesen werden. Denn sonst kann der "Spiegelfechtereier" um die Staatsquote kein Einhalt geboten werden:

So beklagt Professor Biedenköpf auf dem "Wirtschaftstag 77" der CDU, daß die staatliche Verfügungsmacht über das Sozialprodukt etwa 60% betrage¹²⁹, während bei der Verabschiedung der Verstromungsnovelle (Nov. 1977) der "Kohlepfennig" nach Meinung der CDU/CSU aus dem Bundeshaushalt finanziert werden sollte, was zumindest die Staatsquote optisch erhöhen müßte, "ohne daß sich an der Sache etwas ändern würde."¹³⁰ Unter Berufung auf die herrschende Lehrmeinung stellt schließlich der "Spiegel" in einer Artikel-Serie über Arbeitslosigkeit fest, daß der hohe Staatsanteil am Bruttosozialprodukt (1976 über 47% durch Fiskus und Parafiski beansprucht) nicht nur zur Verlangsamung des Wohlstandswachstums, sondern auch zum Investitionsrückgang und zur Arbeitslosigkeit "kräftig beigetragen" habe.¹³¹ Aber auch von anderer Seite wird der angeblich "wachsende Anteil der öffentlichen Haushalte am Volkseinkommen" vorschnell als Beweis für die krisenbedingten "vermehrten Aufgaben des Staates bei der Regulierung und Kontrolle(?) des Wirtschaftsablaufes" herangezogen. Für Rosenbaum stehen die Krisen und das Krisenmanagement, der Zwang zur Ausdehnung der Staatsaufgaben und

129 Fr. 8.10.1977

130 Schwartz, in: FR. 11.11.1977

131 Der Spiegel Nr. 15, 1977, S.174ff

die Stärkung der Staatsmacht bei gleichzeitigem Funktionsverlust der Parlamente eindeutig in einem ursächlichen Verhältnis zueinander; - letzten Endes erwächst daraus dann dennoch keine höhere Ordnungspotenz des Staates im Sinne von Planung, denn der Gesamtprozeß entwickelt sich weiterhin widersprüchlich krisenhaft.¹³² Hier stimmt er mit Forsthoff überein, der auf den "Grundirrtum der Prognostiker" aufmerksam macht, "daß die Ausdehnung der staatlichen Verwaltung notwendig auch die Vermehrung der staatlichen Macht bedeuten müsse."¹³³

Ob tatsächlich eine Steigerung oder Schwächung der Eingriffsmacht des Staates anhand solch globaler Daten wie der Staatsquote konstatierbar ist, sei vorerst dahingestellt, bemerkenswert ist, daß mit demselben Datenmaterial auch eine Argumentation möglich scheint, die für die Bundesrepublik sogar eine "sinkende Tendenz der Staatsausgaben" ausmacht. Waterkamp behauptet unter Berufung auf Recktenwald einen sinkenden "Trend des Staatsanteils am Sozialprodukt; er schließt daraus, daß die "staatliche Aktivität an Bedeutung"¹³⁴ verliert. Diese Behauptung ist mit den von Recktenwald vorgelegten Berechnungen nicht kompatibel; außerdem würde sie Waterkamps zustimmende Beschreibung der Realisierungsmöglichkeiten staatlicher Planung ad absurdum führen.¹³⁵ Ebenso ist

¹³² Vgl. Rosenbaum (1972b), S.24ff, 42ff, 52

¹³³ Forsthoff (1971), S.109

¹³⁴ Waterkamp (1973), S.16; die von Recktenwald errechneten Daten (Tabelle S.429) lassen seine Interpretation der Entwicklung der Staatsausgaben gemessen als Anteil der staatlichen Käufe an Gütern und Dienstleistungen als "leicht sinkende Tendenz" (S.412) nicht zu; Recktenwald 1970

¹³⁵ Vgl. Waterkamp (1973), S.27

seine Interpretation der beträchtlichen Wachstumsraten der im öffentlichen Dienst Beschäftigten reichlich desinformativ: "Bezogen auf 100 000 der Bevölkerung hat sich allerdings von 1928 bis 1966 lediglich im Bereich Wohlfahrt und Gesundheit die Zahl der Beschäftigten im öffentlichen Dienst fast verdreifacht, während die Steigerung im Bereich der Erziehung und Wissenschaft weniger hoch ist. Bis auf einen Zuwachs in der Finanz- und Steuerverwaltung sind die Personaldichten im Bereich der klassischen hoheitlichen Verwaltung tendenziell gleichgeblieben."¹³⁶ Die Schlußfolgerung daraus, das sei "keineswegs eine alarmierende Expansion (+ 23%)", verbindet er mit der Feststellung, daß der "Anteil des gesamten öffentlichen Dienstes am Arbeitsmarkt ... jedoch stärker (+ 47%) zugenommen" hat.

Demgegenüber versuchen Schmid/Treiber, die quantitative Ausprägung des Struktur- und Funktionswandels der Staatstätigkeit anhand der Entwicklung der Personalstruktur des öffentlichen Dienstes genauer zu fassen. Sie konstatieren einen Rückgang des funktionalen Aggregats "Allgemeine Verwaltung, Finanzverwaltung, öffentliche Sicherheit und Rechtsschutz" sowie einen relativen Anstieg der Bildungs- und Wissenschaftsfunktion. Sie eruieren eine "gewisse Zentralisierungstendenz" aufgrund der Tatsache, daß auf der Ebene der Kommune ein abfallender und auf der Ebene der Länderverwaltungen ein aufsteigender Trend im Personalbestand festzustellen ist. (Die Zunahme der Zahl der Bundesbediensteten, die sich in der Zeit von 1950 bis 1968 mehr als verdoppelte, beruht

¹³⁶ Ebd., S.17

"fast ausschließlich auf dem Ausbau der Militärverwaltung.") Die rückläufige Zahl des Personals im Bereich "wirtschaftliche Entwicklung" läßt auf ein "funktionales Defizit" schließen. Verglichen mit der Aussage von Dreißig zur Entwicklung der Staatsausgaben für "mittelbare Investitionen" läßt sich diese Schlußfolgerung hinsichtlich einer Gesamteinschätzung der Staatstätigkeit nicht halten.¹³⁷

Hier zeigt sich die eingeschränkte Reichweite der auf solchem statistischen Datenmaterial beruhenden Wertungen. Der Auffassung der "Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstes" ist zuzustimmen, daß die finanzstatistische Zuordnung der erfaßten Institutionen nach Aufgabenbereichen für eine funktionale Gliederung des öffentlichen Dienstes wenig aussagekräftig sei.¹³⁸ Insofern ist es fraglich, ob sich das Theorem von der wachsenden Staatstätigkeit als "dominanter Strukturtenzendenz" tatsächlich "empirisch relativ leicht verifizieren"¹³⁹ läßt. Massing nimmt erstens eine Steigerung der "Verwaltungsdichte" in der Bundesrepublik an, zweitens stiegen die Leistungen der Verwaltung als Versorgungssystem, und drittens sei ein gezieltes und planvolles Einsetzen der Verwaltung als technisch-instrumentellem System zu beobachten. Schließlich würden die Durchgriffsmöglichkeiten der staatlichen Instanzen durch die Etablierung einer neuen, dritten Ebene staatlichen

137 Vgl. Schmid/Treiber (1975), S.74ff

138 Nach ebd., S.86

139 Massing (1974), S.141

Handelns, nämlich der Tätigkeit gemischter Bund-Länder-Kommissionen, vermehrt. Durch zusätzliche, gestaltende Funktionen der Verwaltung sei innovative "Politikführung" möglich, so daß vermittelt durch die staatliche "Gesamtzuständigkeit" sich der "Staat als Zentralverwaltungsinstanz" etabliere.¹⁴⁰

Eine ähnliche Überschätzung der Beweisbarkeit des Wagnerschen Gesetzes fällt auch bei Hirsch auf, der glaubt, aus der Steigerung des Staatsverbrauchs von 1950 bis 1970 in der Bundesrepublik um 4% die "stetige Zunahme staatlicher Eingriffe und des Umfangs staatlich organisierter Umverteilung von Revenue einigermaßen stringent"¹⁴¹ ableiten zu können. Zulässig ist sicherlich seine Schlußfolgerung in einer anderen Arbeit, daß sich eine Gewichtsverlagerung der Staatstätigkeit an den Verschiebungen zwischen den Ausgabengruppen ablesen läßt. Das Steigen der Ausgaben für den Wohnungsbau ist ein Beispiel, "wo das Versagen des 'freien Marktes' besonders eklatant war."¹⁴² Andererseits kann aber nicht die Zunahme der Staatsaktivität in einem bestimmten Bereich während eines abgegrenzten Zeitraums als Basis für die Verifizierung der Behauptung eines säkularen Trends sich mehrender Staatsaufgaben herangezogen werden.

Selbst der "Beweis" der Gültigkeit des Wagnerschen Gesetzes für eine Periode gäbe keine eindeutigen Auskünfte über den

¹⁴⁰ Vgl. ebd., S.159

¹⁴¹ Hirsch (1973), S.274; dagegen kommt eine Berechnung des Staatsverbrauchs zu Preisen von 1962 zu dem Ergebnis, daß dieser "um einige Prozent abgenommen" hat, da die "Preissteigerungen in den Bereichen, in denen der Staat nachfragt, besonders stark ausgefallen sind"; Dombrowsky (1975), S.190f; vgl. Dreißig (1976), S.693

¹⁴² Hirsch (1970), S.56

Entwicklungstrend des Verhältnisses von Staat/Politik und Gesellschaft/Ökonomie.

In einer Analyse der Finanzpolitik der Zeit vor dem Ersten Weltkrieg stellt Neumark fest, die "Finanzwirtschaft des alten Reichs" zeige, daß Wagner mit seiner Behauptung "nicht unrecht gehabt hat."¹⁴³ Über die Intensität und Richtung der Staatseingriffe sagt jedoch die Angabe der Zuwachsraten der Staatsausgaben wenig aus: Brüggemeier stellt zwar für dieselbe Periode auch ein "überdurchschnittliches Anwachsen der Transferzahlungen" fest, das den Beginn "positiver Sozialpolitik" markiere, jedoch war diese "insgesamt nur eine notdürftige Kompensation für die dem Unternehmertum hochwillkommene staatliche Enthaltsamkeit auf dem Gebiet des positiven Arbeiterschutzes im eigentlichen Sinn - des Betriebs-, Arbeitszeit- und Arbeitslohnschutzes sowie des regulierenden staatlichen Eingreifens in die Arbeitsverfassung, ..." ¹⁴⁴

Welche speziellen Aussagen über Veränderungen der Staatstätigkeit lassen sich angesichts der Unsicherheit bei langfristigen Trendprognosen für die aktuelle Situation in der Bundesrepublik treffen?

Als Indiz für strukturelle Verschiebungen gegenüber und innerhalb des privaten, marktwirtschaftlichen Bereichs kann im Hinblick auf die Lenkungs-, Organisations- und Anreizfunktion des Wirtschaftsgeschehens die Entwicklung und Struktur des Anlagevermögens des öffentlichen Bereichs angegeben werden.

¹⁴³ Neumark (1976), S.70

¹⁴⁴ Brüggemeier (1977), S.69; vgl. zum "mittelfristigen" Steigen der Staatsquote seit 1970, Groth (1978), S.232ff

Im Verhältnis des Anlagevermögens des öffentlichen Bereichs zu dem der übrigen Wirtschaftsbereiche ist von 1950 bis 1971 eine Abnahme des Anteils des Bruttoanlagevermögens des öffentlichen Bereichs von 34,4% auf 29% zu beobachten; bei dessen Aufteilung ergibt sich eine Abnahme der Teilbereiche Verkehr/ Nachrichtentechnik und Staat und eine Zunahme im Bereich der Energiewirtschaft. Der öffentliche Bereich besteht hier aus diesen drei Elementen, um den öffentlich kontrollierten vom privatwirtschaftlich organisierten Sektor der Wirtschaft zu unterscheiden; das Anlagevermögen des eigentlichen Staatssektors, verringerte sich insgesamt von 21% auf 16,8% des gesamtwirtschaftlichen Anlagevermögens.¹⁴⁵

Wenngleich die Aussagen über die Entwicklung der Zahl der Beschäftigten im öffentlichen Dienst, über den Anteil des staatlichen Anlagevermögens oder über die Staatsquote allgemein als isolierte Faktoren die Frage der Steigerung bzw. der Schwächung der Intensität der Staatstätigkeit nicht hinreichend klären können, "weil sie sich teilweise widersprechen und eher die technisch-organisatorische Eigenart staatlicher Leistungsbereiche widerspiegeln"¹⁴⁶, läßt sich doch sagen, daß bezüglich des verwertungskonformen Verhaltens des Staates auf eine durch Staatsinitiative hervorgerufene "Entkapitalisierung" angesichts des relativ sinkenden Anteils des staatlichen Anlagevermögens nicht geschlossen werden kann. Richtig ist hingegen die Vermutung, daß "in einzelnen Teilbereichen,

145 Vgl. Müller/Hochreiter (1975), S.125 - 128

146 Ebd., S.132

speziell dem der Versorgung, ... ein Vorherrschen des öffentlichen Einflusses (direkter oder indirekter Art), und sogar eine Zunahme festgestellt werden" kann. Auf diese Weise werden "wettbewerbliche Leistungskriterien weitgehend außer Kraft gesetzt", (obwohl der Staat nicht als einheitlicher Entscheidungsträger auftritt), mit der Folge, daß eine starke Stellung des Staates in einzelnen Bereichen zu beobachten ist; "doch kann von einer allgemeinen Tendenz der Verstärkung nicht gesprochen werden."¹⁴⁷

Eine zusammenfassende Wertung der genannten Berechnungen und der daraus gezogenen Schlußfolgerungen muß immer berücksichtigen, daß alle Quoten, "in denen eine finanztechnische Masse zu einer Sozialproduktsgröße in Beziehung gesetzt ist, unecht"¹⁴⁸ sind. Dennoch kann aufgrund der Stagnation der Staatsquote seit 1950 (bzw. einer geringfügigen Steigerung) bezweifelt werden, daß durch "Einführung von Planung", dem "Paradepferd" der Formveränderung (Ronge/Schmiege) eine qualitative Veränderung der Staatstätigkeit tatsächlich erfolgt ist, wie aus krisentheoretischer Sicht oft behauptet wird. Das Interventionismussystem reproduziert sich über punktuelle Eingriffe und durch das Ausweichen vor dem Zwang

¹⁴⁷ Ebd., S.139; ein Indiz für eine sektorale Zunahme staatlicher Aufgaben und einer Intensivierung seiner Eingriffs- und Ordnungsleistungen ist die Entwicklung der staatlichen Einkommensquote. Glatzer führt den langfristig steigenden Trend der staatlichen Einkommensquote "auf steigende Ansprüche an die Versorgung mit öffentlichen Gütern wie auch auf die Ausdehnung der staatlichen Politikbereiche" zurück; Glatzer (1977), S.344f

¹⁴⁸ Ronge/Schmiege (1973), S.181

zu verstärkter Einmischung über den Mechanismus der non-decisions. Eine Tendenz zur Selbsttranszendierung dieses Systems kann nicht schlüssig aus der Staatsquotenentwicklung seit 1950 abgeleitet werden. Reformpolitik als "Staatsquoten"-Politik (Hickel) kann nur marginale "qualitative" Veränderungen bewirken, - die sich durchaus als eufunktional erweisen können.

4. Administrative "System- und Modernisierungspolitiken":
gescheiterte Versuche zur Überwindung des punktuellen
Interventionismus

Die wichtigsten Strukturveränderungen des staatlichen Regierungs- und Verwaltungsapparats im Bereich von Wissenschaft und Bildung bestehen nach Hirsch "in einer fortschreitenden Zentralisierung bei andauernder organisatorischer Zersplitterung der Planungs- und Steuerungsfunktionen einerseits und verstärktem Abbau der Grenzen zwischen staatlicher Administration und Privatwirtschaft andererseits."¹⁴⁹ Obwohl sich im Bereich der Forschungsförderung die Zentralisierungstendenz dahingehend auswirkt, daß das Bundeswissenschaftsministerium zu einer "Art zentraler Lenkungsbehörde" mit "durchaus spürbaren Eingriffsmöglichkeiten" wird, erzwingt die damit verbundene anwendungsbezogene Innovationsförderung eine selektiv-kompensatorische Staatstätigkeit in Abhängig-

¹⁴⁹ Hirsch (1970), S.257

keit von konjunkturellen Zyklen und strukturellen Wandlungen: einerseits die gezielte Konzentrationsförderung zur Schaffung technologisch leistungsfähiger Unternehmenseinheiten, andererseits die kompensatorische Unterstützung des small business, da das Zurückbleiben einiger Branchen hinter dem allgemeinen technischen Fortschritt gerade durch die Innovationspolitik verstärkt wird.¹⁵⁰

Mitte der 60er Jahre erfolgte eine "deutliche Verschiebung in den Prioritätenmustern staatlicher Wissenschaftspolitik" als Abkehr von einer schwerpunktmäßig auf staatlich organisierte "big science" konzentrierte Forschungsprogrammatik hin zur Organisation breitenwirksamer Innovationsprojekte, um flexibel auf sich verändernde Konkurrenzverhältnisse und sich herausbildende technologische "Lücken" reagieren zu können.¹⁵¹ Technologische Wachstumspolitik erscheint - trotz der nicht zu unterschätzenden Eigeninitiative des Staates - letzten Endes als ein "auf die Entwicklung einzelner Industrien und Kapitalgruppen bezogene Summe von 'Industrieförderungspolitiken'". Staatliche Wissenschaftsplanung beschränkt sich folglich auf "sektorale Programmierung", und Forschungsplanung findet als konsistente Gesamtplanung ^{nicht} statt. Im administrativen Partikularismus der betroffenen Ressorts spiegelt sich vielmehr die Notwendigkeit struktureller "Selektivität" und systematischer "non-decision" auch in der Wissenschafts- und Technologiepolitik.¹⁵²

150 Vgl. ebd., S.115ff, 144

151 Hirsch (1974c), S.351

152 Vgl. ebd., S.361ff

Interventionsstaatliche Kontinuität im Bereich Raumordnung dokumentiert sich darin, daß bereits vor 1918, in der Weimarer Republik und in spezifischer Weise in der NS-Zeit (Reichsstelle für Raumordnung) der räumliche Agglomerationsprozeß "Objekt staatlicher Interventionsversuche auf regionaler und Landesebene"¹⁵³ war. Raumrelevante Politik des Bundes vollzog sich ab 1950/51 vorwiegend über die regionalen Förderungsprogramme des "Interministeriellen Ausschusses für Notstandsgebietsfragen".¹⁵⁴ Die Umrisse einer gesamträumlichen Politik ("eigentliche" Raumordnung) und die Entstehung des Raumordnungsgesetzes tragen "typische Züge der Herausbildung staatlicher Tätigkeiten aus Erfordernissen des gesellschaftlichen Reproduktionsprozesses". Die Gesetzesbestimmungen selbst bedeuten ein "Offenhalten für kontingente Entwicklungen -, nach der beliebige politische Strategien: Verdichtung, Dezentralisierung, dezentrale Verdichtung, etc., nach Maßgabe der Anforderungen aus dem Agglomerationsprozeß möglich werden."¹⁵⁵

Das Raumordnungsgesetz vom 8.4.1965 erwies sich bezüglich der großräumigen Verteilung infrastruktureller Produktionsvoraussetzungen "zunehmend als ineffizient", so daß den gestiegenen Steuerungsanforderungen durch das Bundesraumordnungsprogramm (BRÖP) vom 14.2.1975 Rechnung getragen werden sollte. Jedoch hat der für Raumordnung zuständige Bundesminister "kein eigenes Instrumentarium" zur Erreichung der

153 Vāth (1975), S.101; Jochimsen/Treuner (1974), S.36

154 Vāth (1974), S.221

155 Ebd., S.225 (Hervorhebung von mir); Jochimsen sieht in den Leerformeln dieses "Jahrhundertgesetzes" die Chance, ein Zielsystem für die letzte Hälfte des 20. Jahrhunderts zu operationalisieren; Jochimsen (1971), S.190

hochgestreckten Ziele des BROP; er hat nur die Befugnis, auf die Beachtung der Grundsätze und Zielbestimmungen dieses Gesetzes bei den raumbedeutsamen Maßnahmen und Planungen der Länder (Länder-Egoismus) "hinzuwirken".¹⁵⁶ Die "Eignung des BROP als Planungsinstrument" ist allgemein zu verneinen. Außerdem fehlen der Raumordnung dann die wesentlichen Steuerungsmittel, wenn von 20 Milliarden Mark an raumwirksamen Investitionen des Bundes im Jahre 1975 nur 361 Millionen Mark, also 1,8%, vom zuständigen Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau vergeben werden konnten.¹⁵⁷

Die Nicht-Wirksamkeit von Zwangsmitteln zeigt sich auf der untersten Ebene am Beispiel des gemeindlichen Vorkaufsrechts. Die gesetzliche Ausgestaltung dieses Instruments macht es als raumordnungspolitisches Mittel "unbrauchbar"¹⁵⁸, selbst wenn in der Neufassung des Bundesbaugesetzes vom 1.1.1977 die Gemeinden nur noch verpflichtet werden, den durch ihre Planungsaktivitäten erhöhten "Verkehrswert" anstatt der bisherigen Spekulationspreise zu bezahlen.¹⁵⁹

Die "Anreiz- bzw. Abschreckungs- und Anpassungsmittel" der überörtlichen Raumordnungspolitik sind im Grunde genommen reine Anpassungshilfen, so daß sich das Vorgehen mittels dieser AAA-Mittel "durch sehr viel Pragmatismus auszeichnet."¹⁶⁰ Eine Analyse der alle zwei Jahre von der Bundesregierung zu erstellenden Raumordnungsberichte weist diesen Pragmatismus

¹⁵⁶ So die Formulierung im BROP, vgl. Waterkamp (1978), S.94

¹⁵⁷ Ebd., S.181

¹⁵⁸ Brösse (1974), S.94

¹⁵⁹ Vgl. Waterkamp (1978), S.17; die Spekulationsmöglichkeiten und -gewinne bestehen weiter, FR. 30.12.1976

¹⁶⁰ Brösse (1974), S.112

in allen raumordnungspolitischen Aktivitäten nach. Es fällt besonders der Mangel an Koordinierungsbefugnissen des Bundes aufgrund der vielen Zugeständnisse an die Länder auf, so daß von einem "eigenen raumordnungspolitischen Gestaltungsspielraum des Bundes kaum mehr die Rede sein kann."¹⁶¹ Das Bundesverfassungsgericht hat diese Entwicklung verfassungsrechtlich im Urteil zu den Finanzhilfen des Bundes nach Art. 104a IV GG festgeschrieben, die "kein Instrument zur direkter oder indirekter Investitionssteuerung zur Durchsetzung allgemeiner wirtschafts-, raumordnungs- oder strukturpolitischer Ziele des Bundes in den Ländern"¹⁶² seien.

Die These von der Zentralisierung der Staatsfunktionen bzw. der "Entautonomisierung" der unteren Ebenen trifft für den Bereich der Raumordnung nicht ohne weiteres zu; die staatliche Tätigkeit läuft hier "eher auf eine instabile Verteilung von 'Regelungskapazitäten' innerhalb des Staatsapparats"¹⁶³ hinaus. Diese, durch die widersprüchlichen Anforderungsbedingungen, "erhöhte relative Kontingenz" des politisch-administrativen Prozesses wird andererseits wiederum "nicht ohne Einfluß auf die Inhalte" der Raumordnung sein, da sie ein typisch "sekundäres System" ohne eindeutiges Konfliktfeld darstellt, so daß sich ein aus regionaler Unterentwicklung resultierendes Konfliktpotential nur schwer artikulieren kann.¹⁶⁴

¹⁶¹ Hellstern/Wollmann (1976), S.251; es handelt sich bei der Raumordnung um einen Politikbereich ohne Klientel.

¹⁶² Nach ebd.

¹⁶³ Våth (1974), S.234 (Hervorhebung von mir)

¹⁶⁴ Vgl. Våth (1975), S.117, 121f

Aus der wenig erfolgreichen Bilanz der Bundesraumordnung schlußfolgert Waterkamp, daß die räumliche Entwicklung im politischen System der Bundesrepublik "ohnehin nur durch Bereitstellung von ausreichender Infrastruktur zu beeinflussen"¹⁶⁵ ist. Diese Feststellung wird durch Offes Analyse der Berufsbildungsreform anhand des Umschaltens von einer optimistisch-reformistischen Politik der "Verbesserung der Qualität der beruflichen Bildung" zur Politik der "Sicherung des Ausbildungsplatzangebots" konkretisiert: "Um jedenfalls das quantitative Nahziel fördern zu können, mußte die Politik dabei auf rationellere und effektivere Steuerungsmethoden übergehen, d.h. versuchen, das durch die Methode der Verbote und Anreize nicht Erreichte durch Infrastrukturausbau zu erreichen."¹⁶⁶

Jedoch muß auch hier einschränkend festgehalten werden, daß aufgrund des Widerspruchs zwischen Form und Funktion der Infrastrukturproduktion die Infrastrukturpolitik im Normalfall sich im "Ungleichgewicht" befinden muß.¹⁶⁷ Nach Güther besteht zwischen Infrastruktur und Krise folgender Zusammenhang: Infrastruktur ist ein "durch Überakkumulation im privaten Sektor entstandenes, dauerhaft entwertetes staatliches Kapital", das, da es Resultat einer "systematischen Überakkumulation" ist, nicht in den Ausgleich der Profitraten gehen kann, aber andererseits "eine Voraussetzung zur Verhinderung einer globalen oder in Teilbereichen manifest werdenden Entwertung nichtstaatlichen Kapitals durch die

¹⁶⁵ Waterkamp (1978), S.174

¹⁶⁶ Offe (1975), S.242

¹⁶⁷ Vgl. Offe (1972), S.56f

staatlich vermittelte Verringerung des privaten Kapitaleinsatzes ist."¹⁶⁸ Es ist dann möglich, daß die staatlichen Krisenlösungsstrategien und die Krisenursachen "in einem kumulativen Prozeß einander konterkarieren." Obwohl Güther relativierend hervorhebt, daß es sich "streng genommen" bei staatlichen Infrastrukturausgaben "nicht um staatlich entwertetes Kapital, sondern um im nichtstaatlichen Akkumulationsprozeß entwertetes Kapital, das vom Staat angeeignet und angewandt wird im Interesse der privaten Kapitalverwertung"¹⁶⁹, handelt, gewinnt man auch bei ihm den Eindruck, daß "Entwertung" als "neuer deus ex machina" präsentiert wird, "der eine neuerliche Begründung für die 'an sich überlebte Existenz' des gleichwohl funktionierenden kapitalistischen Systems abgeben soll."¹⁷⁰ Diese Annahme wird dadurch bestätigt, daß Güther bezüglich der Entwicklung der Infrastrukturausgaben in der Bundesrepublik ein bedeutsames Anwachsen des Anteils der Infrastrukturausgaben an den Staatsausgaben von 27,8% 1950 auf 35,6% 1972 errechnet¹⁷¹, während Ronge/Schmieg, die einen umfangreichen Katalog von Infrastrukturbereichen zugrunde legen, aufgrund ihrer Daten eine "erstaunliche Konstanz der Infrastrukturquote" konstatieren, und die daraus schließen, daß die "infrastrukturelle Staatstätigkeit (in der BRD) gar nicht zunimmt, und zwar deshalb nicht zunehmen kann, weil sie nicht den Zyklus zu verdrängen vermag, sondern in hohem Maße diesem selbst unterworfen ist."¹⁷²

168 Güther (1977), S.198

169 Ebd., S.200

170 Ronge/Schmieg (1973), S.314

171 Ebd., S.256

172 Ebd., S.314; vgl. zur relativen Autonomie der Infrastrukturpolitik, Ronge (1971), S.154

Ohne näher auf die Entwertungs-Krisen-Problematik¹⁷³ einzugehen, und unter Ablehnung jener Infrastrukturdefinitionen, die auch die institutionelle Infrastruktur, d.h. "die gewachsenen und gesetzten Normen, organisatorischen Einrichtungen und Verfahrensweisen einer Volkswirtschaft"¹⁷⁴ subsumieren, ist Ronge/Schmiege zuzustimmen, daß die Annahme, zunehmend "gesellschaftliche Lösungen" der Entwertung bzw. strukturelle, staatliche Entwertung sei "historisch erforderlich geworden", der gegebenen Funktionsweise des Interventionsstaats nicht entspricht.

Selbst die Annahme, staatliche Infrastrukturaktivitäten stellten eine den jeweiligen Akkumulationsimperativen adäquate Komplementärfunktion dar, ist fragwürdig. So verhilft z.B. der Elbe-Seiten-Kanal (1,3 Milliarden Mark Baukosten) lediglich privaten Freizeitparks zur Blüte und dem bundeseigenen Stahlkonzern Salzgitter dazu, die staatliche Infrastrukturinvestition als Druckmittel zu nutzen, um der staatlich subventionierten Bundesbahn Sondertarife abzuhandeln.¹⁷⁵

Staatliche Infrastrukturmaßnahmen dienen ohne Zweifel der Korrektur der mangelhaften Allokationsfunktion des Marktes; ihre Raumwirksamkeit beschränkt sich auf eine interventionismusspezifische Verfahrensweise: der Staat kann "gegensteuern"¹⁷⁶. D.h., wenn die Raumordnungspolitik gegensteuern will, muß sie

173 Vgl. zu problematischen werttheoretischen Ableitungsversuchen von Infrastrukturausgaben, Deutschmann (1973), S.184ff; Mendner (1975), S.98f; kritisch, Maass (1974), S.135ff

174 Jochimsen/Gustaffson (1970), S.39; Kritik, Läßle (1973), S.83ff

175 Der Spiegel Nr.33, 1978, S.74f

176 Waterkamp (1978), S.180

die Agglomerationsvorteile "permanent überkompensieren, eine Politik, die punktweise, aber nicht als längerfristige Strategie durchzuführen ist."¹⁷⁷

*

Läßt sich ein Planungsgesetz - wie im Fall des Städtebauförderungsgesetzes (Gesetz über städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in den Gemeinden - StBauFG) - dem für "Wirtschaftsunternehmen besonders gravierende Eingriffsmöglichkeiten"¹⁷⁸ bescheinigt werden, und das "gewisse progressive Tendenzen"¹⁷⁹ aufweisen soll im Sinne "autonomer Artikulation und Aktion der Bevölkerung"¹⁸⁰ gegen zentral-staatliche Planung der Raumordnung, die die Mechanismen der Verschärfung regionaler Disparitäten, die von der Ökonomie des Marktes hervorgerufen werden, nur stärken würde, anwenden?

Die Praxis des am 1.8.1971 in Kraft getretenen StBauFG läßt die Bejahung dieser Frage als unwahrscheinlich erscheinen. Der Koordinationsaufwand für eine Maßnahme innerhalb der Administration ergibt unter Zugrundelegung einer restriktiven Hochrechnung "die stolze Zahl von ca. 60 bis 70 Stellen, die einen Beitrag zur Aufstellung des Programms zu leisten haben."¹⁸¹ Bei Landes- und Bundesprogrammen ergäben sich astronomische Zusammenhangskonstellationen. Das StBauFG kann nur lokal und zeitlich begrenzt für "Sanierungs- oder Entwicklungsgebiete" eingesetzt werden, so daß die Stadt

¹⁷⁷ Vāth (1974), S.231 (Hervorhebung von mir)

¹⁷⁸ Industrie- und Handelskammer/Koblenz (1977), S.15

¹⁷⁹ Krysmanski (1975b), S.220

¹⁸⁰ Evers (1974), S.300

¹⁸¹ Ehlert (1974), S.148

und das Sanierungsgebiet nach der Durchführung der Maßnahme eben jenen marktwirtschaftlichen Mechanismen wieder ausgesetzt wird, "die die Sanierungsnotwendigkeit heraufbeschworen haben." Ehlerst verweist hinsichtlich der Einsatzweise des StBauFG auf die "Außensteuerung" der Städtebauförderung (Forschungsinstitute, Gutachter, Sanierungsträger als administrativ vermittelte Interessenpolitik), auf die Verteilung der Förderungsmittel nach dem Gießkannenprinzip und auf die rein symbolische Kontrolle der Maßnahmen.

Die Anwendung der vom Bund aufgebrauchten Mittel trägt alle äußeren Merkmale des punktuellen Interventionismus: d.h., "daß sich durch die Einführung des Mittels Städtebauförderung am gesellschaftlichen Verhältnis, dem Administration nachzukommen hat, nichts geändert hat. Es hat lediglich eine neue Entwicklungsstufe erklommen."¹⁸²

Wollmann arbeitet eine besondere strukturelle Selektivität des StBauFG als Vorentscheidung für "Funktionsschwächenanierung" in citynahen Kernstadtbereichen zugunsten von Grundstückseigentümern und kapitalkräftigen Investoren heraus.¹⁸³ Den Beleg dafür, daß von den beiden Sanierungstatbeständen des StBauFG für die Funktionsschwächenanierung gegenüber der Bausubstanzsanierung eine Vorentscheidung durch den institutionellen Bestand von Regeln des Gesetzes getroffen worden ist, so daß sich "gesellschaftliche Privilegierungs- und Diskriminierungsmuster geltend machen" können, sieht Wollmann in der Instrumentalisierung des StBauFG als Aus-

¹⁸² Ebd., S.165; daran hat auch die Neufassung des StBauFG, gültig ab 1.1.1977 nichts geändert, Waterkamp (1978), S.62

¹⁸³ Wollmann (1974)

Führungsgesetz zur Regelung der Finanzhilfen des Bundes nach Art. 104a IV GG, wodurch städtebauliche Veränderungen über die bloße Bausubstanzerneuerung hinaus begünstigt werden. Die Behauptung einer "vor-entschiedenen Priorität von Funktionsschwächesanierungen" findet er durch die Auswahlkriterien bei den ersten Sanierungs- und Entwicklungsprogrammen des Bundes bestätigt.¹⁸⁴

Ebenso werden die weitgefaßten bauplanungs- und bodenrechtlichen Interventionsmittel der Gemeinde nach dem StBauFG in dieser Richtung eingesetzt, da aus Rentabilitätsgründen - Notwendigkeit der "Mobilisierung privaten Kapitals" - der Anreiz für die Gemeinden groß ist, z.B. "zur Gewinnung eines möglichst hohen Ausgleichsbetrages in erster Linie eine Funktionsschwächesanierung anzuzielen"¹⁸⁵, um dann eine "höhergezonte" und "verdichtete" Bauweise zu erlauben.

Das StBauFG erscheint als ein diffuses "Zielbündel" von teilweise konfligierenden Teilpolitiken des Bundes, "die etwa vom kurzfristigen konjunkturellen 'Krisenmanagement' bis zur langfristigen Struktur- und Raumordnungspolitik, von einer wohnungsbauorientierten Funktionsverbesserung von Altbauwohngebieten bis zu deren stadtentwicklungsorientierter Funktionsveränderung oder von der denkmalpflegerischen Bausubstanzsanierung/Modernisierung bis zum radikalen Flächenabriß reichen."¹⁸⁶ Es wird aber - ganz im Sinne des punktuellen Interventionismus - gezielt zur Funktionsschwächesanierung genutzt.

*

¹⁸⁴ Vgl. ebd., S.213

¹⁸⁵ Ebd., S.224

¹⁸⁶ Wollmann (1975), S.231

Waterkamp, der das StBauFG unter dem Gesichtspunkt seiner Eigenschaft als "Gemeinschaftsaufgabe" behandelt, stellt fest, daß die erheblichen Steigerungsraten der finanziellen Hilfen des Bundes von 1971 bis 1974 von 100 Millionen DM auf 240 Millionen DM "nicht zu einer Umverteilung der Finanzmittel zugunsten von Schwerpunkten genutzt worden"¹⁸⁷ sind.

Die Gemeinschaftsaufgaben, die in einer schwerpunktmäßigen Verteilung der Bundesmittel im Rahmen der Bund-Länder-Mischfinanzierung - aber unter alleiniger Länderverantwortlichkeit - realisiert werden sollen, lassen sich unterteilen in

- die drei Aufgaben nach Artikel 91 a GG, also Hochschulbau, regionale Wirtschaftsförderung, Agrarstruktur und Küstenschutz,
- die Bildungsplanung und Forschungsförderung nach Artikel 91 b GG,
- die unter der Generalklausel des Artikels 104 a Absatz 4 GG zusammengefaßten Finanzhilfen des Bundes für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden, d.h. Städtebauförderung, Sozialer Wohnungsbau, Gemeindeverkehrsfinanzierung und Krankenhausfinanzierung."¹⁸⁸

Alle diese Aufgabenbereiche sind "raumbedeutsam", jedoch wurde beim Einsatz der Finanzmittel des Bundes, die 1971 bis 1977 1345 Milliarden Mark betragen, immer mehr von einer schwerpunktmäßigen Förderung bei allen Gemeinschaftsaufgaben abgegangen, so daß sie nicht zu einem "bewußten Steuerungs-

¹⁸⁷ Waterkamp (1978), S.62

¹⁸⁸ Ebd., S.55

instrument" entwickelt wurden. Fazit: "Die finanz- und haushaltspolitische Situation gerade der strukturschwachen Länder und Gemeinden ist durch Einführung der Gemeinschaftsaufgaben und der Finanzhilfen durch den Bund keineswegs gebessert worden; sie ist eher noch schlechter geworden. Es ist deshalb fraglich, ob der zentrale Steuerungsbedarf tatsächlich eines so weitgehenden Kompetenzzuwachses des Bundes bedurfte."¹⁸⁹ Bezüglich des Aspekts der Raumordnung wird festgestellt, daß sich die Gemeinschaftsaufgaben als Planungs- und Finanzierungskomplexe nicht der Raumordnung eingegliedert, "sondern sich von ihr isoliert"¹⁹⁰ haben.

Resümierend läßt sich in Anlehnung an Scharpf zur Raumordnungsproblematik sagen, daß es für die Raumentwicklung kein universell wirksames Steuerungsmedium gibt, und daß die "klassischen" Steuerungsinstrumente der Raumentwicklung (Bauleitplanung, Wohnungs- und Städtebau und öffentliche Infrastruktur) wegen eines generellen Überangebots an bereits genehmigten Bebauungs- und Flächennutzungsplänen in den Ballungsgebieten und wegen Überkapazitäten im Bereich der öffentlichen Infrastruktur bei allgemein stagnativen Tendenzen, die die Steuerungswirkung neuer Investitionen einschränken, nicht greifen. Bei raumwirksamen Projekten der Ministerien in Bund und Ländern und selbst bei jenen raumbedeutsamen Maßnahmen, an deren Durchführung die Beteiligung

¹⁸⁹ Ebd., S.68; die Regelungen des Instituts der Gemeinschaftsaufgaben bedeuten eine weitere Einschränkung der parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten, Jochimsen/Treuner (1974), S.37; Scharpf macht für den Verlust an Handlungsfähigkeit seitens des Bundes den Egoismus der finanzstarken Länder haftbar, Scharpf (1977), S.33, 84f

¹⁹⁰ Hellstern/Wollmann (1976), S.251

des "Raumordnungsministers" förmlich vorgeschrieben ist, findet hinsichtlich der Raumentwicklungsplanung das Verfahren der "Spätkoordination" statt, so daß eine positive Förderung und Beschleunigung der unter Raumordnungsgesichtspunkten besonders vordringlichen Entwicklungsaufgaben und Standortentscheidungen nicht möglich ist. Der "prinzipiell unaufhebbare Konflikt zwischen der territorialen und der funktionalen Perspektive"¹⁹¹ bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben beruht auf dem interventionsstaatlichen Imperativ, jeden Verlust an funktionaler Effizienz zu verhindern.

*

Kann Strukturpolitik als "Strategie des aktiven Strukturwandels" die funktionale Ausrichtung der Staatstätigkeit modifizieren?

Der ökonomische Hintergrund für die als Strukturpolitik bezeichnete Tätigkeit des Staates ist die "vor allem durch die Weltmarktkonkurrenz geprägte, differenziert verlaufende ökonomische Entwicklung der Branchenkapitale."¹⁹² Ihr Dilemma besteht also darin, einerseits prinzipiell die Strukturanpassung fördern zu müssen, aber andererseits das Ausmaß des Strukturwandels (z.B. Inlandsarbeitslosigkeit) in Grenzen zu halten.¹⁹³

So bedient sich die sektorale (branchenbezogene) Strukturpolitik entgegen ihrer Intention, Bestandteil einer aktiven Wachstumspolitik zu sein, vornehmlich des Instruments strukturkonservierender Einkommenshilfen. Sie wird zu Struktur nachhal-

¹⁹¹ Scharpf (1977), S.48

¹⁹² Oile/Schoeller (1977), S.396f

¹⁹³ Vgl. Frübel, u.a. (1977), S.195ff

tungspolitik, d.h., sie ist "reine Anbieterschutzpolitik"¹⁹⁴, die die Verteilungssituation und das Problem der (aufgeschobenen) Umstrukturierung nur noch verschärft. Kann eine aktive regionale Strukturpolitik dieser Entwicklung entgegenwirken?

Regionale Strukturpolitik (oder Regionalförderung) bezeichnet hier jene Planungen und Politiken des Bundes und der Länder, "welche die regionalen Disparitäten in der Wirtschaftskraft von Teilräumen zum Gegenstand haben."¹⁹⁵ Die Forderung nach aktiver Strukturpolitik bzw. nach Einrichtung von Strukturräten, wie sie von Vertretern der SPD, der Gewerkschaften und von Wissenschaftlern erhoben wird¹⁹⁶, ist angesichts der Mängel der herrschenden Strukturpolitik nach dem Gießkannenprinzip nur zu verständlich. So betrugen allein die Bundeszuwendungen für die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" im Jahre 1977 378 Millionen DM plus über 665 Millionen DM als Investitionszulagen. Eine effektive Schwerpunktförderung fand jedoch nicht statt.¹⁹⁷ Die angestrebte räumliche Konzentration wird z.B. durch das Investitionszulagengesetz, das gleichzeitig mit der Einrichtung der Gemeinschaftsaufgabe verabschiedet wurde, konterkariert, da ihm "weitgehende räumliche Streuungseffekte

¹⁹⁴ Neumann (1976), S.110; vgl. ebd., die Darstellung des Komplexes "Strukturwandel"; und zu dessen Folge- und Systemproblemen auf den Ebenen der Organisations- und Distributionsfunktion, der Herrschafts- und Sicherungsfunktion und im Sozialisationsbereich, Schmid/Treiber (1975), S.66ff

¹⁹⁵ Waterkamp (1978), S.188; "Regionalplanung" bezeichnet demgegenüber Planungen zwischen der lokalen und der Bundesländerebene bzw. supranationale (EG) Planungen.

¹⁹⁶ Vgl. zu den Modellen einer Verknüpfung von aktiver Strukturpolitik und Investitionslenkung, Reich (1977), S. 141ff; die Beiträge, in: Fleischle/Krüper (1975)

¹⁹⁷ Waterkamp (1978), S.57

zuzuschreiben sind."¹⁹⁸ Ebenso verhindert die Vergabe von Rüstungsaufträgen eine Umstrukturierung gemäß der Ziele der regionalen Strukturpolitik, denn die "Gefahren jeder Art von konservierender Strukturpolitik" aufgrund der "Irreversibilität der Maßnahmen"¹⁹⁹ einer solchen Vergabepolitik sind evident.

Brösse attestiert den Maßnahmen zur regionalen Strukturverbesserung allgemein "sehr viel Pragmatismus", der nicht zuletzt auf dem Fehlen gesicherter theoretischer Erkenntnisse zur Raumordnung beruht. Die Unterstützung "volkswirtschaftlich besonders förderungswürdiger Investitionen" basiert beispielsweise auf der "zweifelhaften" Basic-Nonbasic-Theorie, wonach solche Betriebsstätten zu fördern sind, die überregional absetzbare Güter produzieren.²⁰⁰ Die Erfolge dieses Pragmatismus spiegeln sich in Mobilitätshilfen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, mit deren Hilfe gerade die Gegenden von Arbeitskräften entleert werden, in denen durch Regionalförderung Betriebe angesiedelt werden sollen.²⁰¹ Oder aber die Bestimmungen der Novelle zum Immissionsschutzgesetz

198 Vāth (1974), S.226; damit wird der "positive Ansatz der regionalen Aktionsprogramme ... sabotiert." Jochimsen/Treuner (1974), S.38; es ist sogar möglich, daß eine vom Investitionszulagengesetz geförderte Maßnahme gleichzeitig mit einer konjunkturdämpfenden Investitionssteuer belegt werden kann; Wirtschaftswoche Nr. 36, 1978, S.62; da die Bundesregierung eine über ihre Vorstellungen hinausgehende Ausdehnung der unerwünschten Gießkannenwirkung des Investitionszulagengesetzes ablehnt, hat der Bundesrat die vom Bundestag beschlossene Änderung des Gesetzes scheitern lassen; FR. 13.5. u. 24.6.1978

199 Bielfeldt (1977), S.227; zur Verstärkung der regionalen Disparitäten durch Rüstungsaufträge, Beck (1973), S.239ff

200 Vgl. Brösse (1974), S.112ff

201 FR. 9.9.1977

schaffen gerade in den Gebieten "starke Restriktionen", in denen die Wirtschaftsstruktur durch Sonderprogramme gefördert werden soll.²⁰² Abgesehen von den Fällen, wo Firmengründungen in strukturschwachen Gebieten nicht nur Finanzhilfen und andere Zuschüsse beanspruchen - gekoppelt mit einem steuersparenden Abschreibungsmodell -, so daß im Fall des Konkurses außer privaten Gläubigern auch der Staat auf seine Ansprüche verzichten muß²⁰³, stellt allgemein die Begünstigung von Zweigstellengründungen ("verlängerte Werkbank", schlechte Arbeitsplatzqualität, krisengefährdet) eine falsche Selektion im Sinne des Stabilitätsziels dar.²⁰⁴

Es müssen sogar ernste "Stabilitätskrisen" hingenommen werden, um "systeminkonforme Inflationsraten" zu verhindern, die sonst ihrerseits die strukturellen Disparitäten auf nationaler und internationaler Ebene verschärfen würden.²⁰⁵ Denn eine den Abschwung der Krise mildernde Stabilisierungspolitik des Staates kann als Folge "von Zyklus zu Zyklus steigende Inflationsraten" ²⁰⁶ ergeben.

Auf der anderen Seite bestehen zwischen den Gebietskörperschaften erhebliche Koordinierungsprobleme. So ist die aus der Finanznot der Gemeinden resultierende lokale Industrieansiedlungspolitik nur selten mit gesamtwirtschaftlichen Strukturverfordernissen in Einklang zu bringen; andererseits verhindert die bundesstaatlich sanktionierte Strukturpolitik

202 So der Umweltschutz-Referent des DHIT, in: Wirtschaftswoche Nr. 29, 1978, S.31; zu weiteren Beispielen, Neumann (1976), S.141ff

203 Vgl. den Fall "Starlight Fluting": 25 Mio. DM Verlust für die öffentliche Hand, FR. 11.6.1977

204 Vgl. Hansmeyer (1974), S.1314

205 Burchardt/Reiche, in: Wirtschaftswoche Nr. 30, 1978, S.66ff

206 Bleeschmidt, u.a. (1974), S.115

in Form breitgestreuter Subventionen eine zielgerichtete Regionalförderung. Die "echte" Subventionssumme von rund 39 Milliarden Mark im Jahr 1973 entsprach dem Volumen der gesamten Investitionen des Staates im selben Jahr. Jedoch läßt sich bei nur 10 bis 15% der im Subventionsbericht der Bundesregierung ausgewiesenen Finanzhilfen und Steuervergünstigungen eine Erfolgskontrolle durchführen. Das bedeutet, daß von dem größten Teil der staatlichen finanziellen Interventionen nicht bekannt ist, ob sie positive Auswirkungen im Sinne einer Bindung der Aktivitäten der Subventionsempfänger an gesamtwirtschaftliche Zielsetzungen hatten, oder ob sie nicht - wie im Fall der 4,5 Milliarden Mark Subventionen im Jahr 1973 an die gewerbliche Wirtschaft im Rahmen der regionalen Strukturpolitik - überflüssig waren, da sich die Subventionsempfänger ohne finanzielle Anreize wahrscheinlich genauso verhalten hätten.²⁰⁷

Könnte eine aktive Strukturpolitik diese "Koordinationsmängel", aber auch das strukturelle Problem der "Überindustrialisierung" (Exportabhängigkeit) der Bundesrepublik bewältigen, indem der Interventionsbereich "Regionalpolitik" als "Regionalisierung" einer globalen "Entwicklungspolitik"²⁰⁸

207 Vgl. Neumann (1976), S.141ff; als Grund für die Neuan-siedlung von Betrieben gaben 1970/1 1%, 1972/3 6%, 1974/5 5% der Unternehmen die öffentliche Förderung an; dazu "Strukturpolitiker" K.Noé: "Vor der Entscheidung über die Ansiedlung hängt alles von der Höhe des Zuschusses ab. Wenn der Laden läuft, hat er überhaupt nichts mehr damit zu tun. Nur wenn es schiefgeht, hat der Zuschuß die Unternehmer verführt". Wirtschaftswoche Nr. 44, 1977, S.36

208 Evers (1975), S.58ff

integriert wird? Scharpf warnt vor den Gefahren einer zu engen Symbiose von Wirtschaft und Staat, da der Staat, wie die Entwicklung zu einigen Branchen (Rüstungsindustrie, Luft- und Raumfahrtindustrie, Computerindustrie und Kohlebergbau) zeigt, einen beträchtlichen Verlust an Autonomie hinnehmen muß. Er setzt seine Hoffnungen auf aktive Innovationspolitik, wobei die staatliche Politik die industrielle Innovation und den Strukturwandel fördern kann, "aber im übrigen die wirtschaftliche Entwicklung dem kapitalistischen Mechanismus der Marktorientierung und des Wettbewerbs (überläßt). Sie behielte zugleich die Freiheit, eigene Zielsetzungen in der Verteilungspolitik, der Gesellschaftspolitik oder im Umweltschutz auch dann weiterzuverfolgen, wenn dadurch fußkranke Branchen und Unternehmen in gefährlicher Weise belastet werden könnten".²⁰⁹ Diese Strategie einer langfristig konzipierten staatlichen Förderung der Produktivität entwickelt - so die Kritik - die "ökonomische Funktion der Krise (Veränderung des Branchengefüges, Erhöhung der Produktivität der Arbeit) als politisches Konzept"; sie entkommt daher "gerade nicht jenen Widersprüchen, in denen sich schon die kurzfristiger konzipierte Krisenpolitik verfängt."²¹⁰

Wie gering die Chancen sind, strukturelle Disparitäten administrativ zu korrigieren, obwohl ihre immensen sozialen Kosten evident sind, zeigen in vergleichbarer Weise die Aus-

²⁰⁹ Scharpf (1977), S.73; vgl. zu Möglichkeiten und Grenzen der "Branchenplanung", Kantzenbach (1967), S.155ff; vgl. zur Forderung nach "unternehmensbezogener Strukturpolitik", Wirtschaftswoche Nr. 26, 1977

²¹⁰ Hoffmann (1977), S.347

wertungen der Fallstudien zum Verkehrspolitischen Programm für die Jahre 1968 - 1972 ("Leber-Plan"). Obwohl die Beteiligten von der Notwendigkeit strukturverändernder Eingriffe überzeugt waren, gelang es nicht, gegen die Interventionen organisierter und konfliktfähiger Interessen eine entsprechende Strategie zu entwickeln, so daß das politisch-administrative System eine "Steigerung seines Macht- und Konsenspotentials"²¹¹ nicht erreichen konnte.

Bundeswirtschaftsminister Lamsdorff definiert die relative Autonomie des Staates bezüglich der strukturpolitischen Maßnahmen so: "Der Staat kann nach Auffassung der Bundesregierung den Strukturwandel lediglich generell erleichtern und ihn nur in bestimmten Fällen unterstützen."²¹² Die Einschätzung der Strukturpolitik als "Hilfe zur Selbsthilfe" durch die Bundesregierung²¹³ reflektiert die Ablehnung jeder weitergehenden Politik als "Strukturdirigismus" und die restriktive Einschätzung der technischen Möglichkeiten dieser Politik, denn bereits die Funktionsfähigkeit der neu eingeführten "Strukturberichterstattung" wird von den Wirtschaftsforschungsinstituten äußerst skeptisch beurteilt.²¹⁴

Während die Verwirklichung der Vorstellungen der aktiven Strukturpolitik vielleicht nur ein "strukturpolitisches Frühstückkartell zwischen Staat und Wirtschaft" (Narr/Offe), d.h. eine neue Entwicklungsstufe des Interventionismus bringen würde, da auch in der Strukturpolitik "als zurechenbare

211 Schmid/Treiber (1975), S.169; vgl. Kussau/Oertel (1974)

212 FR. 28.4.1978

213 Vgl. Reich (1977), S.148

214 FR. 27.11.1977

administrative Leistungen nicht erkennbar sein dürfen, weil²¹⁵ sonst akkumulationshemmende Kompensationen einklagbar würden", stellt die Praktizierung des "gesamträumlichen Funktional-konzepts" der heutigen Strukturpolitik eine Bestätigung des Prinzips des selektiven Interventionismus dar. Den selektiven Bearbeitungsstrategien der verschiedenen Bürokratien entspricht das Verfahren der "negativen Koordination". Das Funktionalkonzept insgesamt zeichnet sich durch "relativ hohe Flexibilität zur Integration laufender Veränderungen und Folgewirkungen regionaler Prozesse" aus. Es bedeutet letzten Endes jedoch "Verzicht auf aktive Gestaltung, ... Verzicht auf Politik."²¹⁶

*

Scharpfs Alternativvorschläge zu den Maßnahmen restriktiver Beschäftigungspolitik sind ein umfangreicher Katalog staatlicher Beschäftigungsprogramme. Er hofft, daß vermittelt über einen "Gewöhnungseffekt" auch nach Auslaufen der Beschäftigungsprojekte "eine privatwirtschaftliche oder öffentliche Fortsetzung solcher Leistungen"²¹⁷ möglich wird. Damit erweist sich aber die Erwartung, das Arbeitslosigkeitsproblem partiell von den jeweiligen privatwirtschaftlichen Erfordernissen entkoppelt zu haben, als trügerisch; denn auch sie muß - entgegen der Annahme, dem "Zwang zu einem forcierten Wirtschaftswachstum" entronnen zu sein -, darauf bauen, "daß mittelfristig eine beschleunigte Kapitalakkumulation

²¹⁵ Habermas (1973), S.93

²¹⁶ Funk, u.a. (1976), S.301 (Hervorhebung von mir)

²¹⁷ Scharpf (1977), S.76

wieder die staatlich beschäftigten Arbeiter in den Produktionsprozeß zurücknimmt."²¹⁸ Die großen Erwartungen in das 1969 beschlossene Arbeitsförderungsgesetz (AFG) als Instrument aktiver Arbeitsmarktpolitik mußten inzwischen aufgrund der Heterogenität der Arbeitsmarktprobleme weitgehend zurückgenommen werden. Das AFG taugt "zur Bewältigung lediglich einer speziellen Art struktureller Arbeitsmarktkrise."²¹⁹ Der Präsident der Bundesanstalt für Arbeit, Stingl, sieht dann auch den Erfolg der Maßnahmen nach dem AFG (Kurzarbeitsgeld, Beschäftigungshilfen, Arbeitsbeschaffung, berufsvorbereitende Maßnahmen, berufliche Fortbildung, Umschulung), die bereits durch das Haushaltsstrukturgesetz von 1975 eingeschränkt wurden, darin, "daß die Arbeitslosenzahl 1975 um mindestens 330 000 höher gewesen wäre als der tatsächliche Jahresdurchschnitt von 1.074 Mio."²²⁰

Auf welch komplexen Gegenstandsbereich eine vorbeugende Arbeitsmarktpolitik zugeschnitten sein müßte, zeigt der Versuch, die Probleme des Arbeitsmarktes und der Beschäftigungsbedingungen mittels sozialer Indikatoren aufzuarbeiten.²²¹ Dem Staat müßte es z.B. gelingen, die vom Markt hervorgerufene Segmentierung des Arbeitsmarktes in ein "primäres" Segment stabiler Stammbeschafteten und ein "sekundäres" Segment mit instabilen Arbeitsplätzen aufzulösen, obwohl ge-

218 Hoffmann (1977), S.349

219 Blankenburg, u.a. (1976), S.274; die Probleme der Un- und Angelernten; betriebsspezifischer oder interner Teilarbeitsmärkte werden vom AFG nicht bearbeitet.

220 Stingl (1977), S.358; 1973 waren es 115 000, 1974 193 000, 1976 218 000, 1977 175 000 (geschätzt), FR. 1.4.1977

221 Noll (1977)

rade die Reaktion auf dahinzielende Maßnahmen (z.B. Kündigungsregelungen für ältere Arbeitnehmer) darin besteht, die Segmentierung zu verschärfen.²²²

*

Offes Fallstudie zur Berufsbildungsreform illustriert sehr gut, wie der Interventionsstaat gerade durch den Versuch der Ausweitung seines Handlungsspielraums wieder auf ein punktuelles (systemkonformes) Eingriffsverhalten zurückge- worden werden kann. Das Verlaufsmuster dieser Reforminitia- tive ist nach seiner Meinung auf Reformbestrebungen in anderen Politikbereichen übertragbar: Der Eingriff bezweckt zwar die politische Wiederherstellung der Tauschbarkeit von Waren (hier: durch arbeitsmarktagade Qualifikation), er geht jedoch paradoxerweise mit einer Verminderung von Tauschge- legenheiten (hier: Verzicht auf Bereitstellung von Lehr- stellen) einher.²²³

Das Ziel der Berufsbildungsreform, die quantitative und qualitative Verbesserung der Berufsbildung, sollte durch drei Steuerungsmethoden, die auch auf anderen Gebieten ange- wendet werden, erreicht werden: 1.) Steuerung durch Verbote und Anreize, 2.) durch infrastrukturelle Steuerung, 3.) durch prozedurale Steuerung. Mit dem Mittel des Infrastrukturange- bots sollen jene Steuerungseffekte erzielt werden, die mit den Mitteln der Verbote und Anreize nicht erreicht werden können, "weil sie von den Privaten unterlaufen und korrumpiert werden." Bei den Versuchen der Anwendung dieser Mittel kann

222 FR. 30.1.1978

223 Vgl. Offe (1975), S.285f

sowohl eine Oszillation zwischen den Steuerungsmethoden als "Vor-und-Zurück" innerhalb der Methoden der Verbote und Anreize als auch ein "Auf-und-Ab" zwischen den unter 1.) und 2.) genannten Steuerungsmethoden beobachtet werden.

Das Bewegungsmuster infrastruktureller Steuerung versetzt den Staat jedoch nicht in die Lage, autonom die Lücken des privaten Ausbildungsangebots zu schließen, da eine Umkehrung der Steuerungsrichtung stattfindet, sobald die Politik sich gezwungen sieht, "ihr Infrastrukturangebot nun ihrerseits vom privaten Angebot abhängig" zu machen. Die "prozedurale Steuerung" versucht nun Verbundsysteme der Finanzierung und Entscheidung zwischen Privaten untereinander, zwischen staatlichen Organen und Privaten oder zwischen staatlichen Organen einzurichten. Mit der Einführung eines Finanzierungsverbundes ("Lehrlingsabgabe") für überbetriebliche Ausbildungsstätten, die durchaus als markt-analoger administrativer Eingriff zu werten ist, zeigten sich jedoch die Grenzen der prozeduralen Steuerung am Einsatz der Obstruktionsmacht betroffener Interessen, die den "deprivatisierenden Effekt" als zu stark einschätzten.

Die Politik nahm den typischen "Verlauf einer unkontrollierten Zickzack-Bewegung" an. Obwohl mit dem Ausbildungsplatzförderungsgesetz vom September 1976 die Lehrlingsabgabe als Instrument bereitstand, konnte sich die Regierung 1977 und 1978 nicht für ihren Einsatz entscheiden.²²⁴ Die Vorstöße und Rückschläge der Berufsbildungspolitik wurden interven-

224 Vgl. die laufende Berichterstattung

tionismusspezifisch legitimationswirksam flankiert durch die Argumentationsfiguren: "Machtlosigkeit als Alibi", "Konfliktverleugnung" und "paradoxe Mobilisierung".²²⁵ Zöllner charakterisiert die Bildungsplanung allgemein als "Entscheidungsvermeidung"²²⁶. Die Berufsbildungsreformen sind "Ausdruck des Maßnahmestaates", der "mit interventionistischen Mitteln ... sein labiles Gleichgewicht ständig ausbalancieren muß, wenn er die Voraussetzungen seiner Persistenz nicht abschaffen will."²²⁷ Die Lehrlingsabgabe, die nach Hegelheimer eine "Prämie gegen den Strukturwandel" ist, so daß es zu "Berufsfehllenkungen gerade als Folge der gesetzlichen Um-
lagefinanzierung"²²⁸ kommen kann, wird inzwischen auch vom DGB nicht mehr favorisiert, da sie zum Qualitätsabbau bei der Berufsbildung beitragen würde.²²⁹

Das Dilemma des Interventionsstaats im Bildungsbereich besteht eben darin, daß er aufgrund der Existenz von zwei "Märkten" - einerseits der Arbeitsmarkt mit preisgesteuertem Angebots-Nachfrage-Ausgleich, andererseits ein zweiter "Markt", auf dem sich ein staatlich erstelltes Angebot von Bildungsmöglichkeiten/-institutionen und eine "Bildungsnachfrage" gegenüberstehen²³⁰ -, in beiden nur in (unterschiedlich) indirekter Form intervenieren kann. Die staatliche Gestaltung beschränkt sich auf "offene Planung", d.h., der Staat soll zwar Bildungsmöglichkeiten aller Art sichern, er darf aber

225 Offe (1975), S.289ff

226 Zöllner (1977)

227 Massing (1974), S.129

228 Hegelheimer (1977), S.31

229 FR. 27.5.1978

230 Vgl. Ronge/Schmieg (1973), S.98

nur wenig an Ausbildungsstrukturen vorwegbestimmen. Wissenschaftlich angeleitete Planung ist nur als legitimatorisches Argument effizient; die faktische Planung erfolgt durch "inkrementalistische Fortschreibung des status quo und die dezisionistisch-willkürliche Reform, wobei die erste Form in der Realität natürlich dominiert."²³¹ Reformen müssen - so Offe - "Integration", d.h. Universalisierung von Tauschgelegenheiten bezwecken, wobei jedoch jeweils ein Konflikt zwischen diesem strategischen Ziel und der Funktionsfähigkeit des Warenverkehrs auftritt. Das Dilemma des Interventionsstaats besteht darin, "daß ihm vom Interesse an sich selbst Reforminitiativen zugleich abverlangt und verboten sind."²³²

*

Die umfangreiche umweltbezogene Gesetzgebungstätigkeit seit Anfang der 70er Jahre²³³ könnte die Ansicht vertretbar erscheinen lassen, daß "der unmittelbare gesetzliche Nachholbedarf im Umweltschutz weitgehend aufgeholt"²³⁴ sei. Die Behauptung, daß eine nach Umfang und Durchgriffsmöglichkeiten ausreichende Umweltschutzgesetzgebung betrieben worden ist, beruht auf der Erkenntnis, Umweltnutzung könne über ein marktwirtschaftliches Preissystem nicht zugewiesen werden, so daß dann "Umweltpolitik nur partiell die Nutzung durch Festlegung von Umweltqualitätszielen, durch bereichsbezogene Instrumentenauswahl und durch eine die jeweiligen Verhältnisse

231 Ebd., S.124 (Hervorhebung von mir)

232 Offe (1975), S.287

233 Vgl. Waterkamp (1978), S.232ff

234 Gabriel/Zimmermann (1978), S.5

berücksichtigende optimale Interventionsintensität regulieren"²³⁵ kann. Die spezifischen Beschränkungen des Interventionsstaats zeigen sich in der Behandlung der Lärmgrenzwerte in den Beratungen zum Kabinettsentwurf für das Verkehrslärmgesetz. Damit der Staat sich nicht selbst unter Zugzwang setzt, wurden auf Drängen der Länder, des Deutschen Städte-
tages etc. vom Bundeskanzler höhere Lärmgrenzwerte dekretiert, als einhellig für vertretbar gehalten werden. Damit die Gebietskörperschaften beim öffentlichen Straßenbau nicht zugunsten lärmindernder Maßnahmen auf einige Kilometer neuzubauender Straße verzichten müssen, wurden niedrigere Werte für tragbar gehalten, als der Industrie in der "Technischen Anleitung Luft" vorgeschrieben sind, so daß diese eventuell auf Lockerung drängen wird.²³⁶

Im ersten Immissionsschutzbericht der Bundesregierung wird darüber hinaus sichtbar, daß auch in der Umweltpolitik das Prinzip der Dauerintervention etabliert ist. Als Erfolg von Umweltschutzbestimmungen zur Reinhaltung der Luft wird angemerkt, daß in Ballungsgebieten die Luftverschmutzung zurückgegangen, jedoch in "Reinluftgebieten" die Belastung dafür gestiegen sei, da die Industrie in den Ballungsgebieten dazu übergegangen ist, besonders hohe Schornsteine zu bauen.²³⁷ Hinzu kommt, daß durch Aktivitäten untergeordneter Behörden die gesetzlichen Bestimmungen zum Umweltschutz konterkariert werden. Der "reichlich wässerige Kompromiß", der aufgrund

235 Ebd., (Hervorhebung von mir)

236 FR. 29.12.1977; Der Spiegel Nr.17, 1978

237 FR. 20.7.1978

der Intervention der Lobby der Papier- und Chemieindustrie²³⁸ mit dem Abwasserabgabengesetz, das auch als "Wasserverschmutzungsgesetz" eingestuft wird, zustande kam, wird aus finanziellen Gründen durch die Praxis kommunaler Behörden noch um das Minimum an möglicher Wirkung gebracht. Industriebetrieben werden bei der Genehmigung eigener Kläranlagen Schwierigkeiten gemacht, um sie zur Nutzung der für Industrieabwässer nicht geeigneten kommunalen Anlagen zu veranlassen.²³⁹

Das Dilemma der Umweltpolitik zeigt sich darin, daß eine konsequente Regelung über Auflagen sicher effektiver wäre, wie auch das Institut der Wirtschaft in einer Studie feststellt, andererseits aber die "gesamtwirtschaftlichen" Nachteile einer solchen Vorgehensweise beträchtlich wären, so daß eine der Industrie genehme Kombination von Auflagen und Abgaben zu bevorzugen ist.²⁴⁰ So ist zwar ein Hauptziel des Umweltprogramms der Bundesregierung vom 29.9.1971 die Durchsetzung des Verursacherprinzips, jedoch ist dessen Anwendung "nicht immer praktikabel."²⁴¹ Gabriel/Zimmermann machen auf den "quasi-ordnungspolitischen" Defekt der Philosophie des Verursacherprinzips aufmerksam, der verhindert zu sehen, "welche potentiellen Überraschungen marktliche Lösungen nach dem Verursacherprinzip mitunter hervorrufen können und wie wenig scharf und genau sich in konkreten Fällen umweltpolitische Ziele mit dem als optimal gerühmten Allokations-

238 FR. 5.8.1978; vgl. die Stellungnahme der Hoechst-AG zum Gesetz über die Umweltverträglichkeit von Wasch- und Reinigungsmitteln vom 1.9.1975, die sich gegen die "Diskriminierung der Waschmittelphosphate" wendet, FR. 12.8.1978

239 FR. 5.8.1978; vgl. zur bisherigen Umweltschutzgesetzgebung, Die Zeit, 13.10.1978

240 FR. 17.8.1978

241 Waterkamp (1978), S.237

potential des Marktes steuerungspolitisch anstreben und realisieren lassen."²⁴² Die Bilanz des heftig umkämpften Benzinbleigesetzes vom 6.8.1971 bewerten sie positiv, da sich erwiesen habe, daß

- "- die technische Realisierung der Anforderungen trotz aller Unkenrufe möglich war,
- daß die betriebswirtschaftlichen Kosten von den Unternehmen der Mineralölwirtschaft auch bei einer generell mißlichen Preissituation tragbar waren,
- daß gesamtwirtschaftlich keine nennenswerten negativen Einflüsse auf andere volkswirtschaftliche Ziele wie Vollbeschäftigung, Wachstum etc. ausgegangen sind und ausgehen werden, wobei die Auswirkungen auf die Wettbewerbssituation das positive Bild hier etwas beeinträchtigen könnten,
- daß allein die Verteilungswirkungen in raumbezogener Sicht negativ beurteilt werden könnten, während in personaler Verteilungssicht keine Probleme auftreten werden, und
- daß letztlich die positiven Wirkungen des Gesetzes in 'harten' Daten der Verbesserung der Umweltqualitätssituation bezogen auf die hier betrachtete Bleikomponente gemessen vorgelegt und publiziert werden können."²⁴³

Damit sei erwiesen, daß administrative Regulierungen keineswegs a priori marktwirtschaftlichen Instrumenten unterlegen sein müßten. Einschränkend muß hinzugefügt werden, daß zwar trotz der oligopolitischen Struktur des Mineralölmarktes keine

242 Gabriel/Zimmermann (1978), S.172

243 Ebd., S.180f

Überwälzung der Kosten des Gesetzes vorgenommen werden konnte - sie steht noch aus -, aber andererseits mit dem Gesetz zur Ergänzung des Benzinbleigesetzes vom 25.11.1975 per Ausnahmebewilligung für den Import höherverbleiteter Motorbenzine eine Ausgleichsabgabe erhoben wird, um der inländischen Raffinerieindustrie keine "Wettbewerbsverzerrungen" entstehen zu lassen.

Entscheidend für die Beurteilung des Grades an relativer Autonomie des Staates in diesem Fall ist jedoch, daß das Steuerungspotential des Benzinbleigesetzes einen zu marginalen Charakter aufweist, um "andere Energiearten und eventuell auch andere Antriebsarten von Automobilen unter Umständen nutzungsrelevant oder zumindest entwicklungswürdig werden"²⁴⁴ zu lassen. Außerdem ist der Jubel über den Bedeutungsverlust des Verursacherprinzips angesichts des Erfolgs der administrativen Regulierung unverständlich, wenn beachtet wird, daß das Verursacherprinzip gerade in den Fällen, in denen eine eindeutige Zurechnung vorgenommen werden kann (Industrieabwässer, -müll, -luftverschmutzung) abgelehnt wird. So tritt dann zwar ein Bedeutungsverlust des Verursacherprinzips ein, ohne daß dadurch dem Staat ein Gewinn an Autonomie oder Handlungsfähigkeit wächst. Aus dieser Sicht ist Gabriel/Zimmermanns Schlußfolgerung richtig: "Bei konkreten Zielkonflikten und damit der Existenz ökonomisch betroffener und benachteiligter Gruppen muß das politisch-administrative System aus Gründen der Systemstabilität die Internalisierung sozialer Zusatzkosten in stärkerem Maße über

244 Ebd., S.135

öffentliche Budgets vornehmen, also das Gemeinlastprinzip intensiver zum Tragen kommen lassen."²⁴⁵

■

Wenn frühere Hüter des ungezügelten "Laissez-faire" meinten, daß die "schrittweise Verdrängung des Kapitalismus" zugunsten des Sozialismus geschickterweise mit der "Bezeichnung Sozialpolitik"²⁴⁶ versehen wurde, findet sich bei heutigen Vertretern des freiheitlichen Marktprinzips die Ansicht, daß der uneingeschränkt verwirklichte Sozialstaat nicht mehr als eine "Großadministration ohne politische Potenz"²⁴⁷ wäre. Eine kritische Bilanz der viel gescholtenen Tätigkeit des Sozialstaats Bundesrepublik²⁴⁸ zeigt jedoch, daß weder das eine noch das andere einzutreten droht. Trotz der enormen Steigerung der Sozialausgaben wurden Leistungsverbesserungen oft nur in Teilbereichen erreicht, die machmal den Charakter von Privilegien annehmen. Die allgemeine Leistungssteigerung, die auf den Wachstumsquotienten des Sozialprodukts zurückgeführt werden muß, kann aus demographischen Gründen, aufgrund der arbeitsphysiologischen Folgeerscheinungen der Industrialisierung und wegen der Privilegierung der an der Leistungserstellung Beteiligten nicht als Etablierung einer völlig neuen Qualität von Sozialpolitik verstanden werden.²⁴⁹

245 Ebd., S.7

246 v.Mises (1929), S.82

247 Forsthoff (1971), S.146

248 F.J.Strauß beklagt den Marsch in den "sozialistischen Abgabestaat", FR. 21.4.1977

249 Vgl. Beller mann (1977), S.352; er sieht bei einigen wichtigen Leistungen sogar eine relative Verschlechterung.

Hinsichtlich der staatlichen Interventionsmodi läßt sich ein Rückgang des Anteils der steuerlich finanzierten Leistungen am Sozialbudget von rund 37% 1950 auf 27% 1973 feststellen, so daß ein "Formwandel der staatlichen Tätigkeit bei der Sozialgesetzgebung in Richtung auf nur organisierendes und immer weniger auch finanzierendes Handeln"²⁵⁰ zu beobachten ist. Es ist nicht anzunehmen, daß das Ziel einer "integrierten" Sozialpolitik allzu schnell erreicht wird, da die politisch-administrative Steuerungsfähigkeit sozialer Lebensbereiche sich darauf beschränken muß, "in mutmaßender Programmatik auf artikuliert oder antizipierte Problemlagen sekundär, also parametrisch zu reagieren."²⁵¹ Sozialpolitik etabliert sich als Dauerintervention, was sich in Leistungsverbesserungen, Organisations- und "System"-reformen ohne Neudefinition der gesellschaftsstrukturellen Grundlagen manifestiert. So wird z.B. durch gezielte gesundheits-, familien- und wohnungsbaupolitische Maßnahmen die Tendenz zur Ausgliederung aus Mehrgenerationenhaushalten gefördert, mit der Folge, daß durch die Zunahme der Einpersonenhaushalte eine größere Nachfrage nach Leistungen aus dem tertiären Sektor (Kranken- und Alterspflege, Freizeit etc.) entsteht. Somit induziert die Politik der "sozialen Sicherung" das "Aufbrechen von unsicheren Lebenslagen mit der Folge einer ungesteuerten Perpetuierung von Sozialpolitik und Sozialinvestitionen."²⁵² Der Grund dafür ist die Nichtverfügbarkeit des politisch-administrativen Systems über Orientierungsparameter

250 Ebd., S.364

251 Murswiek (1974), S.191

252 Ebd., S.195

in der Sozialpolitik wegen der eigengesetzlichen Prozesse der Sekundärsysteme (z.B. Haushalte); die jedoch andererseits eine Entlastungsfunktion durch Selbstregulierung für die politisch-administrative Intervention erfüllen.

Zu einer Überschätzung des notwendigen sozial-technologischen Aufwandes kommt es sehr leicht, wenn nicht gesehen wird, daß der materielle Gehalt der "machtmäßigen Selektivität" durch "eigengesetzliche, gesellschaftliche Prozesse" vorstrukturiert ist und "nur durch den politisch-administrativen Vermittlungsprozeß als autonome Funktion erscheint."²⁵³ Somit ist die Selbstbeschränkung bei der Aufstellung des Sozialbudgets der Bundesregierung in Form des Verzichts auf eine Benennung konkreter Entwicklungsprogramme nur konsequent.²⁵⁴

Dem Anspruch, integrierte Sozialpolitik zu betreiben, widerspricht dann auch nicht, daß wichtige Elemente der sozialen Sicherung als Dispositionsmasse zur "Kostendämpfung" u.ä. zur Verfügung stehen müssen. "Sozialpolitik, die keine Rücksicht nimmt auf die Marktgesetze und die Produktivität, muß sich immer rächen, und zwar nicht zuletzt an jenen, die sie inaugurierten."²⁵⁵ Am Beispiel der Landwirtschaftssubventionen, die ja zum großen Teil "sozialpolitisch" motiviert sind, wird deutlich, daß z.B. administrativ geschaffene "Marktordnungen" zur Besitzstandsicherung eine Lawine an Folgekosten und Re-Interventionen auslösen können.

Die Sozialstaatsklausel des Art. 20 Abs. 1 GG als Generalklausel deutet darauf hin, daß das sozialpolitische Engagement

253 Ebd., S.208

254 Vgl. Bellermann (1977), S.357

255 Küng (1941), S.281

des Staates nicht mehr nur als Ausnahme legitimiert werden kann, sondern zum integralen und festen Bestandteil der politischen Ordnung der Bundesrepublik geworden ist. Mit dieser Legitimationsformel werden aber immer nur "konkrete und zweckgerichtete administrative Politiken gerechtfertigt"; -²⁵⁶ auch restriktive ("Kostendämpfungsgesetz"), die dem Staat gegenüber möglich finanziellen Zwängen einen größeren Handlungsspielraum sichern sollen.

*

Der "Subventionsdschungel" und die partielle Ineffizienz der staatlichen Transferleistungen sind Erscheinungsformen des Scheiterns der "System"-Politiken. So gaben Bund, Länder und Gemeinden nach den Angaben des 6. Subventionsberichts der Bundesregierung 1977 über 45 Milliarden Mark für Subventionen aus²⁵⁷, davon 36,5 Mrd. der Bund und die Länder.²⁵⁸ Dabei sind allerdings die 2,5 Mrd. DM Steuervorteile für die Landwirtschaft "schamhaft verschwiegen"²⁵⁹ worden. Von welchem geringem Aussagewert die Angaben der Subventionsberichte für die Erfolgsbeurteilung der staatlichen Maßnahmen sind, zeigt das Beispiel der regionalen Strukturförderung. So ist zwar auf der zu 60(!) förderungswürdigen Fläche der Bundesrepublik vom 1.1.1972 bis zum 31.12.1976 ein Investitionsvolumen der gewerblichen Wirtschaft von rund 49,5 Mrd. DM gefördert worden,

²⁵⁶ Preuß (1973), S.94

²⁵⁷ Wirtschaftswoche Nr. 49, 1977

²⁵⁸ Handelsblatt, 14.11.1977

²⁵⁹ Der Spiegel Nr. 5, 1978

jedoch kann niemand sagen, ob nicht die dadurch geschaffenen 474 000 und 544 000 gesicherten Arbeitsplätze nicht auch völlig unabhängig von der Subventionierung entstanden wären.²⁶⁰ Wie gering der Handlungsspielraum des Staates ist, wird an den Versuchen zur "Kürzung" der Subventionen deutlich. Nach dem 6. Subventionsbericht ist ein Abbau der Finanzhilfen im Zeitraum 1975 - 77 von 770 Mio. DM und von 1978 - 81 um 276 Mio. DM geplant. Die Steuervergünstigungen sollen sich von 1975 - 78 um 2,52 Mrd. DM verringern. "Der stärkste Abbau ist bei den sonstigen Hilfen, die den privaten Haushalten zugute kommen, zu verzeichnen."²⁶¹

Wenn die Einschätzung der Datensetzung durch Subventionen als eine Art "Investitionslenkung"²⁶² richtig ist, da z.B. Großunternehmen Hauptnutzníeßer dieser staatlichen Intervention sind²⁶³, scheint einer radikalen "Durchforstung"²⁶⁴ von vornherein kein Erfolg beschieden zu sein. So ist auch Kúng der Meinung, daß Subventionen generell "volkswirtschaftliche Fehl lenkungen" sind, die jedoch notwendig seien, da sie der "Verstetigung des Wirtschaftslebens" dienen.²⁶⁵ Von 1975 bis Ende 1977 hat die Bundesregierung an Steuererleichterungen

260 FR. 10.3.1978; vgl. Neumann (1976), S.144ff; Waterkamp (1978), S.76; zur Staatsintervention als Anlaß für Subventionsbetrug am Beispiel des "Altölgesetzes", Wirtschaftswoche Nr. 49, 1977; zum Widerspruch der Subventionierung der gutverdienenden Brantweinhersteller (1978, 294 Mio. DM) und der "Bekämpfung" des Alkoholismus (10 Mio DM), Wirtschaftswoche Nr. 20, 1978

261 Subventionsbericht nach, Handelsblatt, 14.11.1977; zu den Fragwürdigkeiten der Einteilung von Finanzhilfen (z.B. Wohngeld) und Steuervergünstigungen (z.B. Arbeitnehmerfreibetrag), Neumann (1976), S.144ff

262 Steger (1975), S.134

263 So das Köner Institut für Mittelstandsforschung, FR. 5.4. 1977

264 Vgl. die Vorschläge bei Uherek, u.a. (1977), S.19f

265 Vgl. Kúng (1941), S.93ff

und Konjunkturprogrammen mehr als 30 Milliarden Mark eingesetzt²⁶⁶, durch die die Unternehmen jedes Jahr über acht Milliarden Mark an Steuerentlastungen und 1974/75 zusätzlich 8,5 Milliarden Mark als Investitionszulage einstreichen konnten.²⁶⁷ Die Transferzahlungen des Staates an die Unternehmen machten im Jahr 1977 18,5 Milliarden Mark aus.

Insgesamt beläuft sich das Transfervolumen auf rund 264 Milliarden Mark.²⁶⁸ Die mit solchen Zahlen operierende Kritik des Sozialstaats verkennt jedoch, daß zwar durch Umverteilung die am Markt sich bildenden Einkommensungleichheiten um 30% verringert wurden, dieses aber nur als Armutsverhinderung anzusehen ist, da ohne Eingriffe 25% der Bundesbürger nach der Definition des Bundessozialhilfegesetzes von 1969 in Armut leben müßten. Hinzu kommt: "Generell gilt, daß die positiven und negativen Transfers zu einem ganz erheblichen Teil im selben Haushalt anfallen. Dies gilt insbesondere für die mittleren Einkommensklassen. Dieses Ergebnis ist daher in keinem Fall mit der Hypothese vereinbar, derzufolge das deutsche Transfersystem als negativer Einkommenssteuertarif interpretiert wird. Selbst in niedrigen Einkommensklassen gibt es erhebliche Zahlungen an direkten Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen. Umgekehrt werden selbst in hohen Einkommensklassen erhebliche positive Transfers entgegengenommen."²⁶⁹ Der beträchtliche Umfang der "ineffizienten" Transfers spiegelt sich darin, daß in der Einkommens-

266 Anzeige der Bundesregierung, FR. 30.12.1977

267 Der Spiegel Nr. 26, 1978; vgl. die Angaben des ehemaligen Staatssekretärs Offergeld für den Zeitraum ab 1974, FR. 11.10.1977; alle Programme addieren sich seit 1974 auf über 73 Milliarden Mark, Der Spiegel Nr. 37, 1978 S.100

268 FR. 31.3.1978; Wirtschaftswoche Nr. 16, 1978

269 Krupp (1978), S.64

klasse von 5 000 - 10 000 DM noch 5,5% und in der über 10 000 DM noch 0,7% der Haushalte höhere positive Transferzahlungen erhalten, als sie an direkten Steuern und Sozialbeiträgen zahlen.

Darüber hinaus hat sich die Struktur der Einkommenspyramide nicht geändert; es ist vielmehr der oberen Einkommensklasse sogar gelungen, ihren Vorsprung noch auszuweiten. "Es haben also deutliche Veränderungen der Einkommenspositionen von Teilgruppen der Bevölkerung stattgefunden, ohne daß sich das in 270 Maßen für die Ungleichheit der Gesamtverteilung niederschlägt."

Der Staat in seiner Rolle als Organisator des Transfersystems stellt sich somit dar als eine große Umverteilungsmaschine, ohne jedoch strukturelle Umwälzungen herbeiführen zu können. Diese Umverteilungsfunktion hat sicher die Bedeutung von Tarifauseinandersetzungen geschmälert, was als bedeutenster Strukturwandel seit der Industrialisierung bezeichnet wird (M.Pfaff). Eine Korrektur der Privilegienstruktur (z.B. im Steuersystem) oder eine Abschaffung der oft sozial nicht gerechtfertigten Nutzung von Subventionen durch bereits Begünstigte (Sparförderung, Sozialwohnungen) liegt aber anscheinend bereits außerhalb staatlicher Durchsetzungsmöglichkeiten, - wird aber auf jeden Fall von einer auf Wiedewahl bedachten Regierung nicht durchgeführt. Die "Verstetigung" des Wirtschaftslebens durch strukturkonservierende

270 Schmaus (1978), S.111

Maßnahmen (Landwirtschaft)²⁷¹ durch Duldung krasser Unterschiede bei Renten und Pensionen und einer beträchtlichen Armutsquote wird auch in Zukunft dem Primat der Besitzstandswahrung huldigen und nicht für die "Rodung des Transfer-Dschungels" sorgen. Allerdings könnten dessen Unterhaltskosten angesichts stagnativer wirtschaftlicher Tendenzen zu einem Problem werden.

*

Die strukturellen Gründe für das Scheitern von Systempolitiken illustriert treffend das Dilemma des Interventionsstaats, einerseits den Prozeß der Konzentration und Zentralisation begünstigen, andererseits eine "übermäßige" Vermachtung der Märkte verhindern zu müssen. Denn obwohl die Plausibilität der These von der Notwendigkeit und Zwangsläufigkeit der Konzentration längst erschüttert ist,²⁷² wird den staatlichen Regelungsmöglichkeiten die größte Erfolgchance in oligopolitischen Marktformen eingeräumt.²⁷³ Es sind nicht unbedingt die Ministerentscheide zur Genehmigung von sogenannten "Elefantenhochzeiten", die allerdings die Konzentration der wenigen Superkonzerne ermöglichen, sondern

271 Zahlen des Finanzministeriums für 1977: "Finanzhilfen 1,6 Milliarden, Steuervergünstigungen 1,2 Milliarden, Einkommensteuer-Privileg 2,5 Milliarden, Ausgaben für den EG-Agrarmarkt 4,7 Milliarden, Summe: zehn Milliarden Mark in einem Jahr." Und: "Das Sozialbudget des Landwirtschaftsministers schwoll 1977 auf fast drei Milliarden Mark an." Der Spiegel Nr. 5, 1978

272 Vgl. Grottian (1974a), S.206ff u. (1974), S.246ff; Scharpf (1977), S.100; Arndt (1974), S.45; Müller/Hochreiter (1975), S.219

273 Vgl. Kantzenbach (1967), u. (1978)

die vielfältigen Interventionspraktiken²⁷⁴ und die großzügigen Regelungen des Kartellrechts, die die allgemeine Unternehmenskonzentration fördern. Die Maßnahmen zur Konzentrationsförderung sind Ausdruck der Tätigkeit des Staates als Organisationssubjekt, das ein Interesse am perfekteren Funktionieren der Reproduktion der selbstregulativen, d.h. krisenanfälligen Produktionsverhältnisse haben muß, obwohl es sich damit selbst unter Zugzwang setzt.

Grottian hat für die jüngste Zeit einen Umschwung in der Reaktionsweise des politisch-adminstrativen Systems auf den Konzentrationsprozeß ausgemacht. War bis Ende der 60er Jahre die "Reaktion des faktischen Laissez-faire auf ökonomische Anforderungen bei gleichzeitigem 'splitting' der Legitimationsgrundlage durch Beibehaltung der wettbewerbspolitischen Grundlage ... und Anpassung an diese Funktionserfordernisse durch eine neue wettbewerbspolitische Grundlage i.S. der gesamtwirtschaftlichen Steuerung und der dort enthaltenen offenen Förderung des Konzentrationsprozesses"²⁷⁵ vorherrschend, so erfolgte nun mit den Bemühungen um die Novellierung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) der Umschlag zu tastenden Regelungsversuchen. "Es ergibt sich zwar einerseits das notwendige Einspringen des Staates in den Entwicklungsverlauf des Konzentrationsprozesses, aber

274 Konzentrationsförderung: durch staatliche Innovationsförderung, Hirsch (1970), S.115; Müller/Hochreiter (1975), S. 208f; durch staatlich induzierte Rüstungsproduktion, Schmidt³ (1975), S.183; durch Nachfragesteuerung im Bau-sektor, Offe/Ronge (1973), S.215f; vgl. zum Abkommen zwischen Bauindustrie, öffentlichen Auftraggebern und Gewerkschaften zur Verhinderung "ruinösen Wettbewerbs", FR. 18.8.1978; durch Duldung von Nachfragemacht, Arndt (1974), S.98; durch Staatsunternehmen, Grottian (1974a), S.203

275 Grottian (1974a), S.199

andererseits seine notwendige partielle 'Blindheit' und Orientierungslosigkeit gerade für die ökonomischen Funktionserfordernisse selbst!"²⁷⁶

Aus dieser interventionismusspezifisch richtigen Darstellung der "Koexistenz-Strategie" des politisch-administrativen Systems leitet Grottian fälschlicherweise die Prognose von deren "Selbstparalyse"²⁷⁷ ab. Auch später brauchte der Staat nicht gegen relevante Einzelkapitalinteressen über den Weg der Mobilisierung von Legitimationspotentialen zu verstoßen, um gesamtökonomische und (staats)legitimatorische Anforderungen koexistenzfähig zu machen. Dies beweisen die Auseinandersetzungen um die jüngsten Novellierungsversuche des GWB und die Konzentrationserscheinungen seit der letzten Novellierung im Jahre 1973.²⁷⁸ Der Interventionsstaat kann aus strukturellen Gründen keine erfolgreiche Systempolitik betreiben; - sie wird ihm auch nicht abverlangt.

*

276 Ebd., S.211

277 Vgl. ebd., S.213, 255f

278 "Fortschreitende Konzentration bei Großunternehmen" - so der Titel des zweiten Hauptgutachtens der Monopolkommission, FR. 3.u. 5.8.1978, vgl. Tätigkeitsbericht 1977 des Kartellamtes, FR. 27.6.1978; zur Ineffizienz der Fusionskontrolle, Kantzenbach, in: Wirtschaftswoche Nr. 32, 1978; bzw. zur "Mißbrauchsaufsicht", Schwartz, in: FR. 18.5.1978; auch die anstehende Novellierung des GWB wird das Dilemma staatlicher Wettbewerbspolitik ("Koexistenz-Strategie") nicht lösen.

Schluß

Bedeutet die Überwindung des Prinzips des selektiven Staats-
eingriffs im Sinne einer erfolgreichen Etablierung von
"Systempolitiken" bereits, daß Hobbes' Beschreibung des
Leviathan bestenfalls noch als "alte Drachensage" inter-
essant ist, da "das Volk" die Entfremdung von der Politik
als Politik versteht und dem "maskiert und verlogen" auf-
tretenden Leviathan traut?

"Der neue Leviathan dagegen frißt Menschen, die er des
Glaubens gemacht hat, sie könnten in ihm zu ihrem verlorenen
Selbst kommen; und er hat diese Lüge so scheinheilig anzu-
bringen gewußt, daß seine Opfer unverbrüchlich fest über-
zeugt sind, durch ihren Schaden, den sie, ohne Selbst wie
sie sind, natürlich nicht kennen, ihren Vorteil zu finden,
so daß sie mit dem Staat, zum mindesten mit ihrer erwählten
Partei, durch alle unpolitischen, egoistischen Kräfte, die sie
besitzen, identifiziert sind."¹

Doch wie wir sahen, muß der Leviathan selbst besorgt sein,
nicht gefressen zu werden: Aus seinem Interesse an sich
selbst darf er als Interventionsstaat noch nicht einmal den
Anschein erwecken, omnipotent zu sein; und selbst die nicht-
kapitalistischen Interventionsstaaten legitimieren sich durch
den Verweis auf die "Notwendigkeiten" des technischen Fort-

¹ Vonessen (1978), S.118

schritts: der Kult der Produktivkraft. Eine echte Alternative zu administrativer Verfügungsmacht über fast alle Bereiche der Gesellschaft müßte als unabdingbare Voraussetzung den allgemein herrschenden Zwang zur Akkumulation außer Kraft setzen, denn (auch) eine (nicht-staatliche) Politik, die sich ohne die Folgen zu kennen, "für Energiewachstum stark macht, in Wahrheit nicht für Energie, sondern für den Leviathan sorgt, ihn füttert und großwerden läßt; und daß überhaupt jedes Wachstum, welches nicht das der Vernunft ist, Lockspeise oder, ..., 'Caviar des Leviathans' ist."²

Im Rahmen der aktuellen Rationalisierungsdebatte, in der der Wachstumszwang von den Gewerkschaften thematisiert wird, mag die Andeutung einer Kehrtwendung sichtbar werden, wenn nach Meinung des Vorsitzenden Vetter die Gewerkschaften sich nicht mehr so sehr auf Regierung und Gesetzgeber verlassen sollten,³ die ja aus ihrem Bestandssicherungsinteresse heraus wachstumsfixiert sind.

Andererseits ist die Annahme weiterer Etatisierung der ökonomischen Verhältnisse nicht ungerechtfertigt, jedoch wird sich das Verhältnis der Gleichursprünglichkeit der strukturbestimmenden Einflüsse von Staat und Gesellschaft nicht total zugunsten des Staates umkehren. Die Agglomerationerscheinungen werden auch in Zukunft die äußere Form des sich gegenseitig verstärkenden Prozesses "ökonomischer Erfordernisse" und "staatlicher Interessen" sein. Insofern wird der von Bakunin hergestellte Zusammenhang zwischen öko-

² Ebd., S.120; jedoch läßt sich auch die Forderung nach einem totalen Stopp des Prozesses der "Entfaltung der Produktivkräfte" mit der Vorstellung eines Leviathan verbinden, Harich (1975)

³ Vgl. FR. 13. u. 23.9.1978

nomischer Zentralisierung und Stärkung der Staatsmacht nur partiell virulent. "Das ist das unvermeidliche Ergebnis des kapitalistischen Monopols, das immer und überall die Stärkung und Ausweitung staatlicher Zentralisation begleitet."⁴

So ist z.B. die Möglichkeit der Beeinflussung der kommunalen Investitionsentscheidungen über das Stabilitätsgesetz "fraglich" und wird "auch fraglich bleiben."⁵ Die Versuche zur Ausweitung der Koordinierungskompetenz des Bundes nach dem Stabilitätsgesetz scheitern also einmal an den innerstaatlichen Organisationsrestriktionen, da das Gesetz die Gemeinden nur in abgeschwächter und widersprüchlicher Weise" (Evers) einbezieht, und - was wohl bedeutender ist -, daran, daß gesellschaftliche Kräfte eine Modifikation der bestehenden Interventionsstruktur durch Stärkung der zentralen Eingriffsbefugnisse ablehnen. Der Austritt der Gewerkschaften aus der "Konzertierten Aktion" im Juli 1977 dokumentiert, daß sie nicht gewillt sind, "erfolgreiche" staatliche Regelungsversuche allein auszubaden.⁶

Der Strategie der Zentralisierung der Entscheidungsfindung sind weitere Grenzen gesetzt, die im "Informationsvorsprung", in der "Umweltverflechtung" und in der "Unersetzlichkeit"⁷ der Basiseinheiten zu sehen sind. Der Fehler einer Überschätzung der bisherigen "Entautonomisierung" der unteren Einheiten durch den Zentralstaat wird dann nicht begangen, wenn man weiß, wie gering z.B. die Steuerungsmöglichkeiten

4 Bakunin (1972), S.630

5 Hansmeyer (1970), S.445

6 11. DGB-Kongreß in Hamburg erklärt "Konzertierte Aktion" für endgültig tot", FR. 26.5.1978

7 Scharpf (1977), S.98

mittels der von Bund und Ländern an die Gemeinden gezahlten "Zweckzuweisungen" sind.⁸ Aus legitimatorischer Sicht ist die (materiell ausgehöhlt) autonome Ebene der kommunalen Politik eine "Puffer- und Filterzone", die geeignet ist, Verantwortlichkeiten von der zentralstaatlichen Ebene abzuwälzen und dem kommunalen politischen System zuzuweisen. Aus der Tatsache, daß der Zentralstaat auf diese Entlastungsfunktion nicht verzichten kann, leitet sich die Hypothese ab: "Je geringer die Bedeutung der Gemeinden als faktischer Entscheidungsträger wird, desto wichtiger wird die Funktion formell gewährter Selbstverwaltungsautonomie als Ebene ausgegliederter Konfliktabsorption."⁹

Die organisatorische Autonomie der kommunalen Ebene wird aber in Zukunft nicht nur wegen ihrer Pufferwirkung nicht vom Zentralstaat weiter ausgehöhlt werden, vielmehr besteht auch - ganz im Einklang mit dem Prinzip des punktuellen Interventionismus, das durch die Tendenz zur Über-Zentralisierung bedroht wird -, weiterhin die Chance, daß sich das kommunale politisch-administrative System gegenüber übergeordneten Planungsambitionen durchsetzen kann, zumal wenn sich dessen Interessen und die der Bürger decken. So mußte die SPD in ihrer Rolle als Staatspartei erfahren, daß der durch Staatsinterventionismus erzwungene Wandel der kommunalen Selbstverwaltung, der die Interessenstruktur der sozialdemokra-

8 "Es ist wohl kaum ein System von Maßnahmen denkbar, bei dem mangelnde Information und Transparenz sowie mangelnde Koordination und Effizienzkontrolle derart deutlich sichtbar werden." Hansmeyer (1970), S.440

9 Offe (1975a), S.308; vgl. Evers (1977), S.242

tischen Ortsvereine nicht unberührt ließ, zu Delegitimationsprozessen und zu Loyalitätsverlusten der SPD auf kommunaler Ebene führte. Eine restriktive Haushaltspolitik, die zum Zwecke antizyklischer Steuerung die Finanzhilfen von Bund und Ländern blockiert, zwingt die Gemeinden zur Streichung von Millionenprojekten. Die in Zeiten guter Konjunktur erstellten materiellen Infrastruktureinrichtungen (z.B. Schulen) können angesichts der Finanzknappheit der Gemeinden in langen Phasen der Rezession nicht optimal genutzt werden, da die angemessene personelle Ausstattung nicht finanziert werden kann. Es kommt zu verstärkter Aktivität von Bürgerinitiativen, zu verschärften innerparteilichen Richtungskämpfen, d.h., es treten "auf kommunaler Ebene verheerende Erosionsprozesse innerhalb der Partei ein", die vermittelt über einen allgemeinen Delegitimationsprozeß auch die SPD als Gesamtpartei hart treffen können. "Der Neomerkantilismus, der längst seine Wurzeln in unserem Wirtschaftssystem geschlagen hat, auch wenn dies der Öffentlichkeit noch nicht ins Bewußtsein gedrungen ist, wird die SPD als Kommunalpartei tiefgreifend verändern."¹⁰

Die SPD hat anscheinend aus der Erkenntnis der zerstörerischen Wirkung zentralstaatlicher Steuerungsversuche auf die lokale und regionale Integration kommunaler Selbstverwaltungspolitik Konsequenzen gezogen, als sie im September 1978 die "Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik" gegründet hat.¹¹ Gleichzeitig standen die SPD-Bundespolitiker

¹⁰ See (1976), S.448

¹¹ FR. 11.9.1978

in erbitterten Auseinandersetzungen mit SPD-Kommunalpolitikern wegen der Streichung der Lohnsummensteuer, die als Bestandteil des konjunkturbelebenden Steuerpaketes eine zentral-staatliche investitionsklimaverbessernde Lenkungsmaßnahme ist.

Diese Überlegungen ermöglichen eine Konkretisierung eines wesentlichen Elements des Ansatzes der vorliegenden Arbeit, des Konzepts des Interesses des Staates an sich selbst¹²:

"Das Ziel staatlichen Handelns, das sich letztlich in subjektiv zurechenbare Intentionen von konkurrierenden Parteien auflösen lassen muß, ist Selbsterhaltung - das ist das Interesse des Staates an sich selbst. Die Inhalte dieses Handelns aber müssen sich gerade um der Erreichung des Zieles willen notwendigerweise auf das ökonomische System beziehen."¹³

In welcher Weise dabei jedoch politische Elemente die Gesamtstruktur der Gesellschaft prägen, illustrieren der Umfang und die Wirkung der staatlichen Preisadministration. Gleichzeitig veranschaulicht diese exemplarisch das Charakteristische des heutigen Interventionsstaates.

Eine der hier vertretenden Hauptthesen besagt, daß der staatlich/politischen Entscheidungsfindung "Gleichursprünglichkeit" gegenüber dem Selbstregulierungsprinzip (oder auch Wertgesetz) bei der strukturellen Gestaltung der modernen Gesellschaft zukommt; so ist mit anderen Worten "der Akkumulationsprozeß durch zeitlich vorgelagerte staatliche Aktivitäten immer schon administrativ-politisch beeinflusst."¹⁴

¹² Vgl. S.236ff

¹³ Vobruba (1978), S.142

¹⁴ Schmidt³ (1975), S.215

1949 stellte E.Schmalenbach fest: "Unsere gegenwärtigen Preise sind fast durchweg irdenwie reguliert und gehören daher einer wirklich freien Wirtschaft nicht mehr an."¹⁵

Für den Bereich der administrierten Preise bedeutet das, daß private Preisadministration in einem monopolistisch durchgesetzten Konkurrenzsystem die staatliche globale Stabilisierungspolitik aushebeln kann, da sie "das Preissystem zur Flucht aus wachsenden Kapitalverwertungsschwierigkeiten"¹⁶ nutzen kann. So kann auch mit dem Begriff des "politischen Lohns" nicht eine Ablösung der Lohnbestimmung aus dem ökonomischen Zusammenhang gemeint sein, so daß die Lohnhöhe unabhängig vom Markt/Wertgesetz geregelt werden könnte, sondern die staatliche Beeinflussung der Lohnauseinandersetzungen in Richtung auf höhere Kalkulierbarkeit der Lohnsteigerungen, d.h. deren Ausrichtung auf das Niveau des volkswirtschaftlichen Produktivitätszuwachses.¹⁷

Hieran zeigt sich, daß die staatliche Preisadministration nicht systemtranszendierend eingesetzt wird; jedoch ist gleichzeitig der jeweils herrschende Systemzustand erheblich durch staatliche, d.h. gerade "nicht-systemkonforme" Elemente geprägt. Der Umfang der staatlich administrierten Preise am Preisindex für die Lebenshaltung eines mittleren Arbeitnehmerhaushalts illustriert diesen Sachverhalt.

15 Schmalenbach (1949), S.24

16 Hickel (1978), S.103; administrierte Preise als "catch all" für alle unerklärten Preis- und Mengenreaktionen, Bolle (1977), S.321

17 Vgl. Hirsch (1970), S.61f

Obwohl in der Untersuchung nur die staatliche Administration von Gütern und Leistungspreisen (unter Ausschluß des Einflusses auf die Faktorpreise) und nur die staatlichen Maßnahmen auf der Meso- und Mikrozielebene (unter Ausschluß der Makrozielebene = währungs- und finanzpolitische Instrumente) berücksichtigt wird, beläuft sich für den Zeitraum von 1950 bis 1969 der Anteil der staatlich administrierten Preise am jeweiligen Wägungsschema "zwischen 52 und 63 Prozent."¹⁸ Symptomatisch ist, daß die mit dem Einsatz staatlich administrierter Preise angestrebten Ziele vorrangig teilwirtschaftlichen Natur sind und unerwünschte Nebeneffekte auf andere Ziele haben, insbesondere auf makroökonomische Basisziele (Stabilitätsziel, Gerechtigkeitsziel). Andererseits gehört ihr Einsatz - entgegen den Behauptungen "ordnungspolitischer" Provenienz - zum "normalen" Instrumentarium der Wirtschafts- und Finanzpolitik gelenkter Marktwirtschaften.

Im Zusammenhang mit unserer These des säkularen Interventionismus ist die Beobachtung der langfristigen Beständigkeit der Anwendung dieses Instrumentariums äußerst bedeutsam: "Durch die relativ hohe Konstanz des Ausmaßes der staatlichen Preisadministration wird die häufige Annahme, staatlich administrierte Preise seien in marktwirtschaftlichen Systemen kriegs- beziehungsweise nachkriegsbedingte Ausnahmeerscheinungen, ebensowenig bestätigt wie die Vermutung,

¹⁸ Breitenstein (1977), S.255 vgl. zu der beträchtlichen Spanne bei den Angaben zum Umfang der staatlich administrierten Preise in verschiedenen Untersuchungen, Vajna, in: Wirtschaftswoche Nr. 49; 1977, S.60ff

durch Erweiterung der staatlichen Eingriffe in den Wirtschaftsablauf sei eine deutliche Zunahme direkter und indirekter stark preisbeeinflussender Maßnahmen erfolgt."¹⁹

Damit ist einerseits der strukturdeterminierende Einfluß des Staates in gemischten Systemen dokumentiert, andererseits sind die Möglichkeiten der staatlichen Ausschaltung des Preisautomatismus als beschränkt gekennzeichnet; spätestens in ihren Folgewirkungen erweisen sie sich als dysfunktional hinsichtlich weiterer autonomer Ausweitung staatlicher Einflußnahme. Das "typisch" politische Verhalten bei Änderungen staatlich administrierter Preise erscheint als ein Zyklus, in dem lange Phasen der Preiskonstanz mit Phasen sprunghafter Anpassung wechseln; als dessen Resultat wird eine überproportionale "Inflationsbeteiligung" des Staates konstatiert.

Die staatlich administrierten Preise selbst sind zwar nicht unmittelbar konjunkturabhängig, jedoch sind Preisniveauschwankungen das Resultat konjunktureller und administrativer Anstöße, "wobei die staatliche Preisadministration durch ihre starke politische Determiniertheit die Installation einer einigermaßen konstanten lead-lag Struktur zwischen den Zyklen der staatlich nicht administrierten und staatlich administrierten Teilindizes einerseits und den Konjunktur- und Preisniveauschwankungen andererseits verhindern."²⁰

Da aus stabilitäts- und konjunkturpolitischer Sicht das umfangreiche Vorkommen der staatlichen Preisadministration die

¹⁹ Breitenstein (1977), S.255

²⁰ Ebd., S.224

stabilitäts- und konjunkturpolitische "Manövrierermasse" stark einschränkt, kann folgerichtig eine "Erhöhung der Systemflexibilität" nicht durch eine weitere Aufhebung des Konjunktur-Preisniveau-Zusammenhangs erreicht werden, sondern nur durch dessen Wiederherstellung.

Damit ist auch aus der Sicht staatlicher Preisfixierung das Rezept zur Bestandssicherung des Staatsinterventionismusystems benannt: die Beschränkung auf punktuelle Eingriffe bei sich temporär und sektoral verändernder bzw. steigernder Eingriffshäufigkeit, -intensität und -richtung. Die Transformation des Interventionsstaates in einen "Maßnahmestaat" - nicht nur im Fraekelschen Sinne²¹ - kann nur durch Anwendung dieses Rezeptes nicht verhindert werden, da die Sicherung dieser Art der relativen Autonomie des Staates noch keine demokratischen Verhältnisse garantiert.

21 Fraenkel (1974)

Literaturverzeichnis

(Zu den Abkürzungen der Periodika siehe das Verzeichnis der Zeitschriften und Zeitungen am Ende der Literaturliste)

- Abendroth, Wolfgang (1968): Antagonistische Gesellschaft und politische Demokratie. Aufsätze zur politischen Soziologie, Neuwied/Berlin 21972
- Agnoli, Johannes (1975): Überlegungen zum bürgerlichen Staat. Klasse und Staat. Der Staat des Kapitals. Parlamentarismus als Strategie? Berlin(West)
- (1968): Thesen zur Transformation der Demokratie und zur außerparlamentarischen Opposition, in: Matz, U., Hrsg. (1973)
 - (1974): Die Transformation der Demokratie, in: Agnoli, J./Brückner, P.: Die Transformation der Demokratie, Frankfurt/Main 1974 (Neuausgabe)
- Albers, Detlev (1969): Gewerkschaften versus Arbeiterräte, in: Papcke, S., Hrsg. (1969)
- Albert, Hans (1974): Der Gesetzesbegriff im ökonomischen Denken, in: Schneider, H.-K./Watrin, Chr., Hrsg. (1974)
- Allert, Tilman (1976): Legitimation und gesellschaftliche Deutungsmuster: Zur Kritik der politischen Krisentheorie, in: Ebbighausen, R., Hrsg. (1976)
- Althusser, Louis (1977): Ideologie und ideologische Staatsapparate. Aufsätze zur marxistischen Theorie, Hamburg/West-Berlin 1977
- (1977a): Ideologie und ideologische Staatsapparate (Anmerkungen für eine Untersuchung), in: Althusser (1977)
 - (1977b): Anmerkungen über die ideologischen Staatsapparate (ISA), in: Althusser (1977)
- Altvater, Elmar (1972): Zu einigen Problemen des Staatsinterventionismus, in: ProKla 3, 1972
- (1977): Staat und gesellschaftliche Reproduktion. Anmerkungen zur Diskussion um den "Planstaat", in: Brandes, V., u.a., Hrsg. (1977)
 - /Hoffmann, J./Schöllner, W./Semmler, W. (1974a): Entwicklungsphasen und -tendenzen des Kapitalismus in Westdeutschland (1. Teil), in: ProKla 13, 1974
 - (1974b): Entwicklungstendenzen des Kapitalismus in Westdeutschland (2. Teil), in: ProKla 16, 1974
 - (1974c): Zur Entwicklung des Kapitalismus in Westdeutschland, in: Brandes, V., Hrsg. (1974)
 - (1976): Staat, Akkumulation des Kapitals und soziale Bewegung, in: Pozzoli, C., Hrsg. (1976)
- Ambrosius, Gerold: Die Durchsetzung der Sozialen Marktwirtschaft in Westdeutschland 1945 - 1949, Stuttgart 1977

- Andreski, Stanislaw (1977): Die Hexenmeister der Sozialwissenschaften. Mißbrauch, Mode und Manipulation einer Wissenschaft, München
- Arndt, Helmut (1974): Wirtschaftliche Macht, Tatsachen und Theorien, München 21977
- Aron, Raymond (1950): Die Gesellschaftsstruktur und die herrschende Klasse, in: Röhrich, W., Hrsg. (1975)
- Autorenkollektiv (1976): Klassenbewegung und Staat in der Bundesrepublik Deutschland, in: Backhaus, H.-G., u.a., Hrsg. (1976)
- Bachrach, Peter (1970): Die Theorie demokratischer Elitenherrschaft. Eine kritische Analyse, Frankfurt/Main
- /Baratz, Morton S. (1977): Macht und Armut. Eine theoretisch-empirische Untersuchung, Frankfurt/Main
- Backhaus, H.-G., Bahr, H.-D., Brandt, G., Eberle, F., Euchner, W., Helberger, Chr., Hennig, E., Hirsch, J., Mohl, E.Th., Müller, W., Negt, O., Reichelt, H., Schäfer, G., Schmidt, A., Hrsg. (1974a): Gesellschaft. Beiträge zur Marxschen Theorie 1
- (1974b): Gesellschaft. Beiträge zur Marxschen Theorie 2
- (1975a): Gesellschaft. Beiträge zur Marxschen Theorie 3
- (1975b): Gesellschaft. Beiträge zur Marxschen Theorie 5
- (1976): Gesellschaft. Beiträge zur Marxschen Theorie 8/9
- Badstübner, R./Thomas, S. (1975): Restauration und Spaltung. Entstehung und Entwicklung der BRD 1945 - 1955, Köln
- Badura, Bernhard (1972): Bedürfnisstruktur und politisches System. Macht, Kultur und Kommunikation in "pluralistischen" Gesellschaften, Stuttgart
- Badura, Peter (1967): Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den verfassungsrechtlichen Grenzen wirtschaftspolitischer Gesetzgebung im sozialen Rechtsstaat, in: Scheuner, U., Hrsg. (1971)
- Bahro, Rudolf (1977): Die Alternative. Zur Kritik des real existierenden Sozialismus, Köln-Frankfurt/Main
- Bakunin, Michail (1972): Staatlichkeit und Anarchie und andere Schriften, (hg. von H.Stuke), Frankfurt/Main-Berlin-Wien
- Baran, P.A./Sweezy, P.A. (1973): Monopolkapital. Ein Essay über die amerikanische Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung, Frankfurt/Main
- Bartholomäi, R., Bodenbender, W., Henkel, H., Hüttel, R., Hrsg. (1977): Sozialpolitik nach 1945. Geschichte und Analysen, Bonn-Bad Godesberg
- Basso, Lelio: Gesellschaftsformation und Staatsform. Drei Aufsätze, Frankfurt/Main 1975

- (1975): Gesellschaft und Staat in der Marxschen Theorie, in: Basso, L.
- Beck, Günther (1973): Zur Kritik der bürgerlichen Industriegeographie, Göttingen
- Behlke, Reinhard (1961): Der Neoliberalismus und die Gestaltung der Wirtschaftsverfassung in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin(West)
- Beier, Gerhard (1975): Der Demonstrations- und Generalstreik vom 12. November 1948. Im Zusammenhang mit der parlamentarischen Entwicklung Westdeutschlands, Frankfurt/Main-Köln
- Bell, Daniel (1975): Die nachindustrielle Gesellschaft, Frankfurt/New York 2/1976
- (1976): Die Zukunft der westlichen Welt. Kultur und Technologie im Widerstreit, Frankfurt/Main
- Bellermann, Martin (1977): Der Sozialstaat der BRD. Krise und Grenzen, in: Brandes, V., u.a., Hrsg. (1977)
- Benda, Ernst (1966): Industrielle Herrschaft und sozialer Staat. Wirtschaftsmacht von Großunternehmen als gesellschaftspolitisches Problem, Göttingen
- Bernholz, Peter (1973): Die Machtkonkurrenz der Verbände im Rahmen des politischen Entscheidungssystems, in: Teichmann, U., Hrsg. (1978)
- Bernstein, Eduard (1975): Der Sozialismus einst und jetzt. Streitfragen des Sozialismus in Vergangenheit und Gegenwart, Bonn-Bad Godesberg 3/1975
- Bessau, Gerhard (1976): Steuerpolitik und Kapitalakkumulation in der Bundesrepublik Deutschland, in: Backhaus, H.-G., u.a., Hrsg. (1976)
- Bielfeldt, Carola (1977): Rüstungsausgaben und Staatsinterventionismus. Das Beispiel der Bundesrepublik Deutschland 1950 - 1971, Frankfurt/New York
- Blank, Hans-Joachim (1969): Verwaltung und Verwaltungswissenschaft, in: Kress, G./Senghaas, D., Hrsg. (1969)
- Blanke, Bernhard (1976): Entscheidungsanarchie und Staatsfunktionen: Zur Analyse der Legitimationsprozesse im politischen System des Spätkapitalismus, in: Ebbighausen, R., Hrsg. (1976)
- (1977): Formen und Formwandel des politischen Systems in der bürgerlichen Gesellschaft, in: Brandes, V., u.a., Hrsg. (1977)
- /Jürgens, U./Kastendiek, H. (1974): Zur neueren Marxistischen Diskussion über die Analyse von Form und Funktion des bürgerlichen Staates. Überlegungen zum Verhältnis von Politik und Ökonomie, in: Prokla 14/15, 1974
- (1975a,b): Kritik der Politischen Wissenschaft 1,2. Analysen von Politik und Ökonomie in der bürgerlichen Gesellschaft, Frankfurt/New York 1975

- Blankenburg, E./Schmid, G./Treiber, H. (1974): Von der reaktiven zur aktiven Politik? Darstellung und Kritik des Policy Science-Ansatzes, in: Grottian, P./Murswieck, A., Hrsg. (1974)
- (1976): Legitimitäts- und Implementierungsprobleme "aktiver Arbeitsmarktpolitik", in: Ebbighausen, R., Hrsg. (1976)
- Bleichschmidt, Aike (1974): Profitentwicklung und Krise in der BRD-Industrie, in: Brandes, V., Hrsg. (1974)
- /Hoffmann, G./Marwitz, R.v.d. (1974): Das inflatorische Zusammenwirken von Kapitalkonzentration, Weltmarkt und Staatsintervention, in: Kursbuch 36, 1974
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang, Hrsg. (1976): Staat und Gesellschaft, Darmstadt 1976
- Böhm, Franz (1950): Die Idee des ORDO im Denken Walter Euckens, in: ORDO III, 1950
- Böhm-Bawerk, Eugen von (1975): Macht oder ökonomisches Gesetz? Darmstadt (Nachdruck)
- Böhme, Helmut (1968): Prolegomena zu einer Sozial- und Wirtschaftsgeschichte Deutschlands im 19. und 20. Jahrhundert, Frankfurt/Main 51973
- Bolle, Michael (1977): Globalsteuerung und ökonomische Krise, in: Brandes, V., u.a., Hrsg. (1977)
- Bonus, Holger (1977): Ordnungspolitische Aspekte öffentlicher Güter, (Ms.) Dortmund
- Boris, Dieter (1971): Krise und Planung. Die politische Soziologie im Spätwerk Karl Mannheims, Stuttgart
- Bottomore, T.B. (1969): Demokratie und die Pluralität der Eliten, in: Grube, F./Richter, G., Hrsg. (1975)
- Boulding, Kenneth E. (1973): Ökonomie als eine Moralwissenschaft, in: Vogt, W., Hrsg. (1973)
- Brandes, Volkhard, Hrsg. (1974): Handbuch 1. Persepektiven des Kapitalismus, Frankfurt/Main-Köln
- /Hoffmann, J./Jürgens, U./Semmler, W., Hrsg. (1977): Handbuch 5. Staat, Frankfurt/Main-Köln
- Brandt, Peter (1976): Antifaschismus und Arbeiterbewegung. Aufbau - Ausprägung - Politik in Bremen 1945/46, Hamburg
- Braun, Marta St. (1929): Theorie der staatlichen Wirtschaftspolitik, Leipzig-Wien
- Braunmühl, Claudia von (1974): Kapitalakkumulation im Weltmarkt zusammenhang. Zum methodischen Ansatz einer Analyse des bürgerlichen Nationalstaats, in: Backhaus, H.-G., u.a., Hrsg. (1974a)
- (1976): Die nationalstaatliche Organisiertheit der bürgerlichen Gesellschaft, in: Backhaus, H.-G., u.a., Hrsg. (1976)

- /Funken, K./Cogoy, M./Hirsch, J. (1973): Probleme einer materialistischen Staatstheorie, Frankfurt/Main
- Brauns, H.J./Jaeggi, U./Kisker, K.P./Zerdick, A./Zimmermann, B. (1976): Die SPD in der Krise. Die deutsche Sozialdemokratie seit 1945, Frankfurt/Main
- Breitenstein, Peter (1977): Staatlich administrierte Preise. Staatliche Preisadministration, Inflation und Konjunktur in der Bundesrepublik Deutschland von 1950 bis 1969, Baden-Baden
- Breuer, Stefan (1977): Politik und Recht im Prozeß der Rationalisierung, in: Leviathan 1, 1977
- Briefs, Götz, Hrsg. (1966): Laissez - faire-Pluralismus. Demokratie und Wirtschaft des gegenwärtigen Zeitalters, Berlin(West)
- (1966): Staat und Wirtschaft im Zeitalter der Interessenverbände, in: Briefs, G., Hrsg. (1966)
- (1973): Wirtschaft zwischen Ordnung und Anarchie, in: Erhard, L., u.a., Hrsg. (1973)
- Brösse, Ulrich (1974): Raumordnungspolitik, Berlin-New York (1975)
- Brown, Phelps E. H. (1973): Die Rückständigkeit der Ökonomie, in: Vogt, W., Hrsg. (1973)
- Bruche, G./Jákli, Z. (1978): Die Subventionsberichte der Bundesregierung, in: Leviathan 2, 1978
- Brüggemeier, Gert (1977): Entwicklung des Rechts im organisierten Kapitalismus. Materialien zum Wirtschaftsrecht. Band 1: Von der Gründerzeit bis zur Weimarer Republik, Frankfurt/Main
- Bull, Hans Peter (1977): Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, Kronberg/Ts.
- Bundesarchiv/Institut für Zeitgeschichte, Hrsg. (1976): Akten zur Vorgeschichte der Bundesrepublik Deutschland 1945 - 1949. Band 1: September 1945 - Dezember 1946, München-Wien
- Burdeau, Georges (1958): Die politische Klasse, in: Röhrich, W., Hrsg. (1975)
- Butterwegge, Christoph (1977): Probleme der marxistischen Staatsdiskussion, Köln
- Clark, John Maurice (1954): Sicherheit in Freiheit. Unsere Gesellschaft zwischen Anarchie und Planung, Frankfurt/Main-Wien
- Cogoy, Mario (1973): Werttheorie und Staatsausgaben, in: Braumühl, u.a. (1973)

- Dahrendorf, Ralf (1962): Eine neue deutsche Oberschicht? Notizen über die Eliten der Bundesrepublik, in: Röhrich, W., Hrsg. (1975)
- Deutsch, Karl W. (1969): Politische Kybernetik. Modelle und Perspektiven, Freiburg im Breisgau ³1973
- Deutsche Bundesbank, Hrsg. (1976): Währung und Wirtschaft in Deutschland 1876 - 1975, Frankfurt/Main ²1976
- Deutschmann, Christoph (1973): Der linke Keynesianismus, Frankfurt/Main
- Deutschmann, Manfred (1977): Die systemtheoretische Kritik an der Marxistischen Staatstheorie. Eine methodische Antikritik, in: Brandes, V., u.a., Hrsg. (1977)
- Dobb, Maurice (1973): Organisierter Kapitalismus. Fünf Beiträge zur politischen Ökonomie, Frankfurt/Main ²1973
- Dombrowski, Olaf (1975): Zur Kritik bürgerlicher Inflations-theorie, in: Prokla 17/18, 1975
- Drath, Martin (1966): Der Staat der Industriegesellschaft. Entwurf einer sozialwissenschaftlichen Staatstheorie, in: Böckenförde, E.-W., Hrsg. (1976)
- Dreißig, Wilhelmine (1976): Zur Entwicklung der öffentlichen Finanzwirtschaft seit dem Jahre 1950, in: Deutsche Bundesbank, Hrsg. (1976)
- Eakins, David W. (1971): Kapitalistische Planung und die Nachkriegsexpansion der USA, in: Horowitz, D., Hrsg. (1971)
- Ebbinghausen, Rolf, Hrsg. (1974): Monopol und Staat. Zur Marx-Rezeption in der Theorie des staatsmonopolistischen Kapitalismus, Frankfurt/Main
- Hrsg. (1976): Bürgerlicher Staat und politische Legitimation, Frankfurt/Main
- Edelmann, Murray (1976): Politik als Ritual. Die symbolische Funktion staatlicher Institutionen und politischen Handelns, Frankfurt/New York
- Ehlert, Wiking (1974): Fiktiver und realer Handlungsspielraum der Staatsadministration am Beispiel der Städtebauförderung, in: Grottian, P./Murswieck, A., Hrsg. (1974)
- Ehmke, Horst (1962): "Staat" und "Gesellschaft" als verfassungstheoretisches Problem, in: Böckenförde, E.-W., Hrsg. (1976)
- Ehrenberg, Herbert (1965): Die Erhard-Saga. Analyse einer Wirtschaftspolitik, die keine war, Stuttgart o.J. (1965)
- Elias, Norbert (1969): Über den Prozeß der Zivilisation. Sozio-genetische und psychogenetische Untersuchungen, Zweiter Band: Wandlungen der Gesellschaft. Entwurf zu einer Theorie der Zivilisation, Frankfurt/Main 1977

- Emminger, Otmar (1976): Deutsche Geld- und Währungspolitik im Spannungsfeld zwischen innerem und äußerem Gleichgewicht (1948 - 1975), in: Deutsche Bundesbank, Hrsg. (1976)
- Engels, Friedrich (1973): Der Ursprung der Familie, des Privateigentums und des Staats, in: Marx-Engels-Werke Bd. 21, Berlin(Ost) 1973
- Ehrhard, L./Brüß, K./Hagemeyer, B., Hrsg. (1973): Grenzen der Demokratie? Probleme und Konsequenzen der Demokratisierung von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft, Düsseldorf-Wien
- Ertl, Eric (1968): Alle Macht den Räten? Frankfurt/Main
- Eschenburg, Theodor (1974): Der bürokratische Rückhalt, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 2.3.1974
- Euchner, Walter (1969): Zur Lage des Parlamentarismus, in: Schäfer, G./Nedelmann, C., Hrsg. (1969)
- Eucken, Walter (1959): Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Hamburg (1977)
- Evers, Adalbert (1974): Politisch-ökonomische Determination der gegenwärtigen Infrastruktur- und Raumordnungspolitik, in: Simonis, U.E., Hrsg. (1977)
- (1975): Agglomerationsprozeß und Staatsfunktionen, in: Grauhan, R.-R., Hrsg. (1975a)
 - (1977): Staatlicher Zentralismus und Dezentralisierung. Zur historischen Entwicklung einer politischen Problemstellung, in: Brandes, V., u.a., Hrsg. (1977)
- Facius, Friedrich (1959): Wirtschaft und Staat. Die Entwicklung der staatlichen Wirtschaftsverwaltung in Deutschland vom 17. Jahrhundert bis 1945, Boppard am Rhein
- Feldmann, Gerald D. (1974): Der deutsche Organisierte Kapitalismus während der Kriegs- und Inflationsjahre 1914 - 1923, in: Winkler, H.A., Hrsg. (1974)
- (1975): Die Freien Gewerkschaften und die Zentralarbeitsgemeinschaft 1918 - 1924, in: Vetter, H.O., Hrsg. (1975)
- Flatow, S.v./Huiskens, F. (1973): Zum Problem der Ableitung des bürgerlichen Staates. Die Oberfläche der bürgerlichen Gesellschaft, der Staat und die allgemeinen Rahmenbedingungen der Produktion, in: Prokla 7, 1973
- Fleischle, G./Krüper, M., Hrsg. (1975): Investitionslenkung. Überwindung oder Ergänzung der Marktwirtschaft? Frankfurt/Main-Köln
- Forsthooff, Ernst (1968): Verfassung und Verfassungswirklichkeit der Bundesrepublik, in: Kempen, O.E., Hrsg. (1976)
- (1971): Der Staat der Industriegesellschaft. Dargestellt am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland, München 1971

- Fraenkel, Ernst (1964): Strukturdefekte der Demokratie und deren Überwindung, in: Matz, U., Hrsg. (1973)
- (1974): Der Doppelstaat, Frankfurt/Main-Köln
- Frank, Jürgen (1973): Die postindustrielle Gesellschaft und ihre Theoretiker, in: Leviathan 3, 1973
- (1976): Kritische Ökonomie. Einführung in Grundsätze und Kontroversen wirtschaftswissenschaftlicher Theoriebildung, Reinbek bei Hamburg
- Freund, Michael (1953): Das Elitenproblem in der Demokratie, in: Röhrich, W., Hrsg. (1975)
- Frey, Bruno S. (1977): Politisch-ökonomische Modelle: Übersicht und Stand der Forschung, (Ms.) Konstanz
- (1978): Die ökonomische Theorie der Politik oder die neue politische Ökonomie: Eine Übersicht, in: Teichmann, U., Hrsg. (1978)
- Friauf, Karl Heinrich (1966): Verfassungsrechtliche Grenzen der Wirtschaftslenkung und Sozialgestaltung durch Steuergesetze, Tübingen
- Fröbel, F./Heinrichs, J./Kreye, O. (1977): Die neue internationale Arbeitsteilung. Strukturelle Arbeitslosigkeit in den Industrieländern und die Industrialisierung der Entwicklungsländer, Reinbek bei Hamburg
- Funk, A./Häußermann, H./Will, H.-D. (1976): Staatsapparat und Regionalpolitik, in: Ebbighausen, R., Hrsg. (1976)
- Funke, Rainer (1975): Planungskritik als Bürokratiekritik? - Zur internen Struktur planender Verwaltungen, in: Grauhan, R.-R., Hrsg. (1975b)
- Funken, Klaus (1973): Überlegungen zu einer marxistischen Staatstheorie, in: Braunnühl, C.v., u.a. (1973)
- Gabriel, H./Zimmermann, K. (1978): Strategien zur Regulierung von Automobilemissionen. Ökonomische und technische Auswirkungen der Clean Air Act Amendments (USA) und des Benzinbleigesetzes (BR Deutschland), Meisenheim am Glan
- Galbraith, John K. (1976): Wirtschaft für Staat und Gesellschaft, München-Zürich
- Gawron, Th./Schäfer, R. (1976): Justiz und organisierte Interessen in der BRD, in: PVS Sonderheft 7, 1976
- Gerschenkron, Alexander (1974): Macht oder ökonomisches Gesetz aus der Sicht der materialistischen Geschichtsauffassung, in: Schneider, H.-K./Watrin, Chr., Hrsg. (1974)
- Gerstenberger, Heide (1973): Zur Theorie der historischen Konstitution des bürgerlichen Staates, in: Prokla 8/9, 1973

- (1975): Die Herausbildung des bürgerlichen Staates, (Ms.) Bremen
- (1975a): Klassenantagonismus, Konkurrenz und Staatsfunktionen, in: Backhaus, H.-G., u.a., Hrsg. (1975a)
- (1977): Zur Theorie des bürgerlichen Staates. Der gegenwärtige Stand der Debatte, in: Brandes, V., u.a., Hrsg. (1977)
- (1978): Kritische Anmerkungen zum Begriff des Steuerstaats, in: Grauhan, R.-R./Hickel, R., Hrsg. (1978)
- Glatzer, Wolfgang (1977): Einkommenspolitische Zielsetzungen und Einkommensverteilung, in: Zapf, W., Hrsg. (1977)
- Goldscheid, Rudolf (1976): Staatssozialismus oder Staatskapitalismus. Ein finanzsoziologischer Beitrag zur Lösung des Staatsschulden-Problems, in: Goldscheid, R./Schumpeter, J. (1976)
- /Schumpeter, J. (1976): Die Finanzkrise des Steuerstaats. Beiträge zur politischen Ökonomie der Staatsfinanzen, (Hg. von R.Hickel), Frankfurt/Main 1976
- Grauhan, Rolf-Richard (1975): Grenzen des Fortschritts? Widersprüche der gesellschaftlichen Rationalisierung, München
- Hrsg. (1975a,b): Lokale Politikforschung 1,2, Frankfurt/New York 1975
- /Hickel, R., Hrsg. (1978): Krise des Steuerstaats? Widersprüche, Perspektiven, Ausweichstrategien, Leviathan Sonderheft 1, 1978
- (1978): Krise des Steuerstaats? - Widersprüche, Ausweichstrategien, Perspektiven staatlicher Politik. + Nachwort der Herausgeber, in: Grauhan, R.-R./Hickel, R., Hrsg. (1978)
- Greven, Michael Th. (1975): Zur Kritik der theoretisch-methodischen und inhaltlichen Marx-Lenin-Rezeption der Theorie des staatsmonopolistischen Kapitalismus (Stamokap-Theorie), in: Greven, M.Th., u.a. (1975)
- /Guggenberger, B./Strasser, J. (1975): Krise des Staates? Zur Funktionsbestimmung des Staates im Spätkapitalismus, Darmstadt-Neuwied
- Grossmann, Henryk (1970): Das Akkumulations- und Zusammenbruchsgesetz des kapitalistischen Systems, Frankfurt/Main
- Groth, Klaus-Martin (1978): Die Krise der Staatsfinanzen. Systematische Überlegungen zur Krise des Steuerstaats, Frankfurt/Main
- Grottian, Peter (1974): Problemlösungsstrategien der Staatsadministration anhand der Konzentrations- und Wettbewerbspolitik, in: Grottian, P./Murswieck, A., Hrsg. (1974)
- (1974a): Strukturprobleme staatlicher Planung. Eine empirische Studie zum Planungsbewußtsein der Bonner Ministerialbürokratie und zur staatlichen Planung der Unternehmenskonzentration und des Wettbewerbs (GWB), Hamburg 1974

- (1978): Thematisierungs- und Dethematisierungsstrategien des Staates anhand der Steuerreform, in: Grauhan, R.-R./Hickel, R., Hrsg. (1978)
- /Murswieck, A., Hrsg. (1974): Handlungsspielräume der Staats-administration. Beiträge zur politologisch-soziologischen Verwaltungsforschung, Hamburg
- (1974): Zur theoretischen und empirischen Bestimmung von politisch-administrativen Handlungsspielräumen. + Vorwort, in: Grottian, P./Murswieck, A., Hrsg. (1974)
- Grube, F./Richter, G., Hrsg. (1975): Demokratietheorie. Konzeptionen und Kontroversen, Hamburg
- Grunow, D./Hegner, F. (1974): Dimensionen staatlicher Handlungsspielräume: Organisationstheorie als Voraussetzung von Krisenanalysen, in: Grottian, P./Murswieck, A., Hrsg. (1974)
- Guggenberger, Bernd (1975): Herrschaftslegitimierung und Staatskrise. Zu einigen Problemen der Regierbarkeit des modernen Staates, in: Greven, M.Th., u.a. (1975)
- Gurr, Ted R. (1972): Rebellion. Eine Motivationsanalyse von Aufbruch, Konspiration und innerem Krieg, Düsseldorf-Wien
- Güther, Bernd (1977): Infrastruktur und Staat. Zur Entwicklung der allgemeinen Produktionsbedingungen in der BRD 1950 - 1975, Marburg
- Guttsman, W. L. (1960): Soziale Schichtung und politische Elite, in: Röhrich, W., Hrsg. (1975)
- Habermas, Jürgen (1962): Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft, Neuwied-Berlin 8 1976
- (1973): Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus, Frankfurt/Main 2 1973
- (1976): Legitimationsprobleme im modernen Staat, in: PVS Sonderheft 7, 1976
- Haller, H./Kullmer, L./Shoup, C.S./Timm, H., Hrsg. (1970): Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus. Fritz Neumark zum 70. Geburtstag, Tübingen
- Hansmeyer, Karl-Heinrich (1970): Zweckzuweisungen an Gemeinden als Mittel der Wirtschaftspolitik, in: Haller, H., u.a., Hrsg. (1970)
- (1974): Nicht-marktwirtschaftliche Allokationsmechanismen und die Rolle politischer und wirtschaftlicher Macht, in: Schneider, H.-K./Watrin, Chr., Hrsg. (1974)
- Harich, Wolfgang (1975): Kommunismus ohne Wachstum? Babeuf und der "Club of Rome", Reinbek bei Hamburg

- Hartwich, Hans-Hermann (1970): Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher status quo. Köln-Opladen
- Häußermann, Hartmut (1977): Die Politik der Bürokratie. Einführung in die Soziologie der staatlichen Verwaltung, Frankfurt/New York
- Hayek, Friedrich A. (1976): Der Weg zur Knechtschaft, München
- Hegelheimer, Armin (1977): Verschärfung der Krise als Resultat der bisherigen Bildungspolitik, in: Hegelheimer, A./Zöller, M. (1977)
- /Zöller, M. (1977): Wider die kranke Reform: Ordnungspolitik für Bildungswesen und Arbeitsmarkt, Zürich
- Heilbroner, Robert L. (1977): Der Niedergang des Kapitalismus, Frankfurt/New York
- Heinrich, Brigitte (1973): Intervention und Integration. Zum Verhältnis von Staat und Ökonomie im Spätkapitalismus, in: Kursbuch 31, 1973
- Heller, Hermann (1934): Geschichtliche Voraussetzungen des heutigen Staates, in: Böckenförde, E.-W., Hrsg. (1976)
- Hellstern, G.-M./Wollmann, H. (1976): Die Raumordnungsberichte der Bundesregierung. Quellenlektüre als Zugang zur Politikanalyse, in: Leviathan 2, 1976
- Henke, Wilhelm (1972): Die politischen Parteien zwischen Staat und Gesellschaft, in: Böckenförde, E.-W., Hrsg. (1976)
- Hennis, Wilhelm (1976): Legitimität - Zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft, in: PVS Sonderheft 7, 1976
- Hentig, Hartmut von (1973): Die Wiederherstellung der Politik. Cuernavaca revisited, Stuttgart-München
- Herder-Dorneich, Philipp (1977): Problemgeschichte zur ökonomischen Theorie der Demokratie, (Ms.) Köln
- Herdzina, Klaus, Hrsg. (1975): Wettbewerbstheorie, Köln
- (1975): Einleitung - Zur historischen Entwicklung der Wettbewerbstheorie, in: Herdzina, K., Hrsg. (1977)
- Hesse, Konrad (1975): Bemerkungen zur heutigen Problematik und Tragweite der Untersuchungen von Staat und Gesellschaft, in: Böckenförde, E.-W., Hrsg. (1976)
- Heuß, Ernst (1975): Die Wettbewerbs- und Wachstumsproblematik des Oligopols, in: Herdzina, K., Hrsg. (1975)
- Hickel, Rudolf. (1976): Einleitung: Krisenprobleme des "verschuldeten Steuerstaates", in: Goldscheid, R./Schumpeter, J. (1976)
- (1978): Ökonomische Stabilisierungspolitik in der Krise. Ursachen und Ausweichparadoxien, in: Grauhan, R.-R./Hickel, R., Hrsg. (1978)

Hilferding, Rudolf (1968): Das Finanzkapital, Bd. II, Frankfurt/Main 1973

Hirsch, Joachim (1969): Zur politischen Ökonomie des politischen Systems, in: Kress, G./Senghaas, D., Hrsg. (1969)

- (1970): Wissenschaftlich-technischer Fortschritt und politisches System. Organisation und Grundlagen administrativer Wissenschaftsförderung in der BRD, Frankfurt/Main 1973

- (1973): Elemente einer materialistischen Staatstheorie, in: Braunnühl, C.v., u.a. (1973)

- (1974a): Zur Analyse des politischen Systems, in: Backhaus, H.-G., u.a. Hrsg. (1974a)

- (1974b): Zum Problem einer Ableitung der Form- und Funktionsbestimmung des bürgerlichen Staates, in: Marx, K./Engels, F. (1974)

- (1974c): Staatsapparat und Reproduktion des Kapitals. Projekt Wissenschaftsplanung 2, Frankfurt/Main 1974

- (1976): Bemerkungen zum theoretischen Ansatz einer Analyse des bürgerlichen Staates, in: Backhaus, H.-G., u.a., Hrsg. (1976)

- (1977): Kapitalreproduktion, Klassenauseinandersetzungen und Widersprüche im Staatsapparat, in: Brandes, V., u.a., Hrsg. (1977)

- (1978): Was heißt eigentlich "Krise der Staatsfinanzen"? Zur politischen Funktion der Staatsfinanzkrise, in: Grauhan, R.-R./Hickel, R., Hrsg. (1978)

Hirsch-Weber, Wolfgang (1969): Politik als Interessenkonflikt, Stuttgart

Hochberger, Hunno (1974): Probleme einer materialistischen Bestimmung des Staates, in: Backhaus, H.-G., u.a., Hrsg. (1974)

Hoffmann, Jürgen (1977): Staatliche Wirtschaftspolitik als Anpassungsbewegung der Politik an die kapitalistische Ökonomie, in: Brandes, V., u.a., Hrsg. (1977)

Hofmann, Werner (1969): Grundelemente der Wirtschaftsgesellschaft. Ein Leitfaden für Lehrende, Reinbek bei Hamburg (1974)

Hoppmann, Erich (1978): Das Konzept der optimalen Wettbewerbsintensität. Rivalität oder Freiheit des Wettbewerbs: Zum Problem eines wettbewerbspolitisch adäquaten Ansatzes der Wettbewerbstheorie, in: Teichmann, U., Hrsg. (1978)

Horowitz, David (1969): Kalter Krieg. Hintergründe der US-Außenpolitik von Jalta bis Vietnam, Berlin(West) 1976

- Hrsg. (1971): Big Business und Kalter Krieg, Frankfurt/Main

Huffschnid, Jörg (1969): Die Politik des Kapitals. Konzentration und Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik, Frankfurt/Main 1972

Huster, Ernst-Ulrich (1978): Die Politik der SPD 1945 - 1950, Frankfurt/New York

- /Kraiker, G./Scherer, B./Schlotmann, F.-K./Welteke, M., (1972): Determinanten der westdeutschen Restauration 1945 - 1949, Frankfurt/Main 1975

Industrie- und Handelskammer zu Koblenz (1977): Gängelwirtschaft statt Marktwirtschaft? Paragraphen-Dirigismus lähmt unternehmerische Dynamik, Teil II., November 1977

Isensee, Josef (1968): Der Dualismus von Staat und Gesellschaft in: Böckenförde, E.-W., Hrsg. (1976)

Jacoby, Henry (1969): Die Bürokratisierung der Welt. Ein Beitrag zur Problemgeschichte, Neuwied-Berlin

Jaeggi, Urs (1973): Kapital und Arbeit in der Bundesrepublik. Elemente einer gesamtgesellschaftlichen Analyse, Frankfurt/Main 1976

- /Papcke, S. (1974): Revolution und Theorie 1. Materialien zum bürgerlichen Revolutionsverständnis, Frankfurt/Main

Jänicke, Martin, Hrsg. (1973): Politische Systemkrisen, Köln

Jochimsen, Reimut (1971): Zum Aufbau und Ausbau eines integrierten Aufgabenplanungssystems und Koordinationssystems der Bundesregierung, in: Ronge, V./Schmiege, G., Hrsg. (1971)

- /Gustafsson, K. (1970): Infrastruktur. Grundlage der marktwirtschaftlichen Entwicklung, in: Simonis, U.E., Hrsg. (1977)

- /Treuner, P. (1974): Staatliche Planung in der Bundesrepublik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 2.3.1974

Jouvenel, Bertrand de (1972): Über die Staatsgewalt. Die Naturgeschichte ihres Wachstums, Freiburg im Breisgau

Jürgens, U./Lindner, G. (1974): Zur Funktion und Macht der Banken, in: Kursbuch 36, 1974

Kade, Gerhard (1973): Politische Ökonomie - heute, in: Vogt, W., Hrsg. (1973)

Kaiser, Hans-Rainer (1977): Staat und gesellschaftliche Integration. Zur Analyse und Kritik des Staatsbegriffs bei Jürgen Habermas und Claus Offe, Marburg

Kaiser, Joseph H. (1956): Die repräsentative Funktion organisierter Interessen, in: Böckenförde, E.-W., Hrsg. (1976)

Kaldor, Nicholas (1973): Die Irrelevanz der Gleichgewichtsökonomie, in: Vogt, W., Hrsg. (1973)

- Kantzenbach, Erhard (1967): Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs, Göttingen ²1967
- (1978): Das Konzept der optimalen Wettbewerbsintensität. Eine Erwiderung auf den gleichnamigen Besprechungsaufsatz von Erich Hoppmann, in: Teichmann, U., Hrsg. (1978)
- Kaufner, Erich (1975): Nochmals: Von der Preistheorie zur Wettbewerbstheorie, in: Herdzina, K., Hrsg. (1975)
- Kempen, Otto Ernst, Hrsg. (1976): Sozialstaatsprinzip und Wirtschaftsordnung, Frankfurt/New York
- (1976): Einleitung, in: Kempen, O.E., Hrsg. (1976)
- Kloten, Norbert (1955): Zur Typenlehre der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnungen, in: Schachtschabel, H.G., Hrsg. (1971)
- (1976): Erfolg und Mißerfolg der Stabilisierungspolitik (1969 - 1974), in: Deutsche Bundesbank, Hrsg. (1976)
- Knieper, Rolf (1976): Weltmarkt, Wirtschaftsrecht und Nationalstaat, Frankfurt/Main
- Koch, Claus (1968): Kritik der Futurologie, in: Kursbuch 14, 1968
- /Senghaas, D., Hrsg. (1970): Texte zur Technokratiediskussion, Frankfurt/Main
- (1970): Vorwort der Herausgeber, in: Koch, C./Senghaas, D., Hrsg. (1970)
- Kocka, Jürgen (1974): Oranisierter Kapitalismus oder Staatsmonopolistischer Kapitalismus? Begriffliche Vorbemerkungen, in: Winkler, H.A., Hrsg. (1974)
- Krelle, Wilhelm (1974): Macht und ökonomisches Gesetz in der Verteilung, in: Schneider, H.-K./Watrin, Chr., Hrsg. (1974)
- Kress, G./Senghaas, D., Hrsg. (1969): Politikwissenschaft. Eine Einführung in ihre Probleme, Frankfurt/Main ³1971
- Kretzschmar, Winfried W. (1964): Auslandshilfe als Mittel der Außenwirtschafts- und Außenpolitik. Eine Studie über die amerikanische Auslandshilfe von 1945 bis 1956 unter Berücksichtigung sowohl wirtschaftlicher als auch praktisch-politischer Gesichtspunkte, München
- Krockow, Chistian Graf von (1972): Staat, Gesellschaft, Freiheitswahrung, in: Böckenförde, E.-W., Hrsg. (1976)
- Krupp, Hans-Jürgen (1978): Das monetäre Transfersystem in der Bundesrepublik Deutschland - Elemente einer Gesamtbilanz, in: Krupp, H.-J./Glatzer, W., Hrsg. (1978)
- /Glatzer, W., Hrsg. (1978): Umverteilung im Sozialstaat. Empirische Einkommensanalysen für die Bundesrepublik, Frankfurt/New York
- Krysmanski, H. J. (1975a): Vergesellschaftung der Wissenschaft als Wissenschaftsforschung, in: Krysmanski, H.J./Marwedel, P., Hrsg. (1975)

- /Marwedel, P., Hrsg. (1975): Die Krise in der Soziologie. Ein kritischer Reader zum 17. Deutschen Soziologentag, Köln
- Krysmanski, Renate (1975b): Stadt- und Regionalplanung, in: Krysmanski, H.J./Marwedel, P., Hrsg. (1975)
- Kuda, Rudolf (1975): Das Konzept der Wirtschaftsdemokratie, in: Vetter, H.O., Hrsg. (1975)
- (1977): Zur Einführung, in: Naphtali, F. (1966)
- Kühne, Karl (1977): Ökonomische Theorie der Bürokratie, (Ms.) Brüssel
- Kühnl, Reinhard, Hrsg. (1972): Der bürgerliche Staat der Gegenwart. Formen bürgerlicher Herrschaft II, Reinbek bei Hamburg 1974
- Küng, Emil (1941): Der Interventionismus. Volkswirtschaftliche Theorie der staatlichen Wirtschaftspolitik, Bern
- (1956): Interventionismus, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. IV, (Hg. von E.v.Beckerath, u.a.), Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1956
- Kunze, Otto (1974): Wirtschaftsdemokratie als Programm zur Kontrolle wirtschaftlicher Macht, in: Schneider, H.-K./Watrin, Chr., Hrsg. (1974)
- Kurz, Heinz (1974): Kritik des Vogtschen Modells der langfristigen ökonomischen Entwicklung eines kapitalistischen Systems, in: Leviathan 2, 1974
- Kussau, J./Oertl, L. (1974): Der Prozeß der Problembearbeitung in der Ministerialverwaltung: Das Verkehrspolitische Programm für die Jahre 1968 - 1972, in: Grottian, P./Murswieck, A., Hrsg. (1974)
- Laclau, Ernesto (1976): Die Eigenart des Politischen: Zur Poulantzas-Miliband-Kontroverse, in: Poulantzas, N./Miliband, R. (1976)
- Läpple, Dieter (1973): Staat und allgemeine Produktionsbedingungen. Grundlagen zur Kritik der Infrastrukturtheorien, Berlin(West)
- (1977): Kapitalistische Vergesellschaftungstendenzen und Staatsinterventionismus, in: Brandes, V., u.a., Hrsg. (1977)
- Lefèbvre, Henri (1974): Die Zukunft des Kapitalismus. Die Reproduktion der Produktionsverhältnisse, München
- Lehmann, Hermann (1968): Grenznutzentheorie, Berlin(Ost)
- Lehrbuch Politische Ökonomie. Vorsozialistische Produktionsweisen (1972), Frankfurt/Main
- Leibholz, Gerhard (1958): Der Strukturwandel der modernen Demokratie, in: Matz, U., Hrsg. (1973)
- Lenel, Hans Otto (1950): Eine neue Geschichtstheorie. Zu James Burnhams Werk "Das Regime der Manager", in: ORDO III, 1950

- Lenski, Gerhard (1977): Macht und Privileg. Eine Theorie der sozialen Schichtung, Frankfurt/Main
- Liefmann-Keil, Elisabeth (1970): Intertemporale 'Spillover'-effekte und öffentlicher Haushalt. Ein Beitrag zur ökonomischen Theorie politischer Entscheidungsprozesse, in: Haller, H., u.a., Hrsg. (1970)
- Lindner, Gudrun (1973): Die Krise als Steuerungsmittel. Eine Analyse der Bundesbankpolitik in den Jahren 1964 - 66/67, in: Leviathan 3, 1973
- Link, Werner (1971): Das Konzept der friedlichen Kooperation und der Beginn des Kalten Krieges, Düsseldorf
- Lompe, Klaus (1976): Gesellschaftspolitik und Planung, Probleme politischer Planung in der sozialstaatlichen Demokratie, Bern-Stuttgart 21976
- Luhmann, Niklas (1965): Die Legeshierarchie und die Trennung von Staat und Gesellschaft, in: Böckenförde, E.-W., Hrsg. (1976)
- (1975): Macht, Stuttgart
- Maass, Herbert (1974): Zum Verhältnis von Krisenzyklus und Staatsinterventionismus. Das Beispiel Schulbauproduktion in der BRD, Gaiganz
- Mandel, Ernest (1972): Der Spätkapitalismus. Versuch einer marxistischen Erklärung, Frankfurt/Main 21973
- (1972a): Marxistische Wirtschaftstheorie, Bd. 2, Frankfurt/Main 1972
- Mannheim, Karl (1958): Mensch und Gesellschaft im Zeitalter des Umbaus, Darmstadt
- Marbach, Fritz (1950): Zur Frage der wirtschaftlichen Staatsintervention, Bern o.J. (1950)
- Marcuse, Herbert (1967): Der eindimensionale Mensch. Studien zur Ideologie der fortgeschrittenen Industriegesellschaft, Neuwied-Berlin 81976
- Marx, Karl (o.J.): Grundrisse der Kritik der politischen Ökonomie, Frankfurt-Wien o.J.
- (1969): Resultate des unmittelbaren Produktionsprozesses, Frankfurt/Main 41974
- (1972): Das Kapital. Kritik der politischen Ökonomie, Bd. I, Frankfurt/Main
- (1973): Der achtzehnte Brumaire des Louis Bonaparte, in: Marx-Engels-Werke, Bd.8, Berlin(Ost) 41973
- /Engels, F. (1974): Staatstheorie. Materialien zur Rekonstruktion der marxistischen Staatstheorie, (hg. u. eingel. von E.Hennig, J.Hirsch, H.Reichelt, G.Schäfer), Frankfurt-Berlin Wien
- März, Eduard (1968): Einleitung, zu: R.Hilferding, Das Finanzkapital, Bd. I, Frankfurt/Main 21973

- Massing, Otwin (1969): Recht als Korrelat der Macht, in: Schäfer, G./Nedelmann, C., Hrsg. (1969)
- (1974): Politische Soziologie. Paradigmata einer kritischen Politikwissenschaft, Frankfurt/Main
 - (1976): Das Bundesverfassungsgericht als Instrument sozialer Kontrolle, in: Tohidipur, M., Hrsg. (1976)
- Mattick, Paul (1970): Werttheorie und Kapitalakkumulation, in: Rolshausen, C., Hrsg. (1970)
- (1971): Marx und Keynes. Die Grenzen des "gemischten Wirtschaftssystems", Frankfurt/Main
 - (1974): Krisen und Krisentheorien, Frankfurt/Main (mit Beiträgen von Ch.Deutschmann, V.Brandes)
 - (1974a): Krise und "gemischte Wirtschaft", in: Brandes, V., Hrsg. (1974)
- Matz, Ulrich, Hrsg. (1973): Grundprobleme der Demokratie, Darmstadt
- McNulty, P. J. (1975): Eine Anmerkung zur Geschichte der vollständigen Konkurrenz, in: Herdzina, K., Hrsg. (1975)
- Mendner, Jürgen H. (1975): Technologische Entwicklung und Arbeitsprozeß. Zur realen Subsumtion der Arbeit unter das Kapital, Frankfurt/Main
- Mestmäcker, Ernst-Joachim (1974): Macht - Recht - Verfassung, in: Schneider, H.-K./Watrin, Chr., Hrsg. (1974)
- Michels, Robert (1908): Die oligarchischen Tendenzen der Gesellschaft, in: Röhrich, W., Hrsg. (1975)
- (1970): Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens, (Hg. von W.Conze), Stuttgart
- Miliband, Ralph (1975): Der Staat in der kapitalistischen Gesellschaft. Eine Analyse des westlichen Machtsystems, Frankfurt/Main
- (1976a): Der kapitalistische Staat: Antwort an Nicos Poulantzas, in: Poulantzas, N./Miliband, R. (1976)
 - (1976b): Poulantzas und der kapitalistische Staat, in: Poulantzas, N./Miliband, R. (1976)
- Mills, C. Wright (1958): Die Machtstruktur in der amerikanischen Gesellschaft, in: Röhrich, W., Hrsg. (1975)
- Mintzel, Alf (1976): Zur Entwicklung des Parteiensystems zwischen 1961 und 1966, in: Staritz, D., Hrsg. (1976)
- Mises, Ludwig von (1929): Kritik des Interventionismus. Untersuchungen zur Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsideologie der Gegenwart. + Verstaatlichung des Kredits? (Nachdruck) Darmstadt 1976
- Möller, Hans (1976): Die westdeutsche Währungsreform von 1948, in: Deutsche Bundesbank, Hrsg. (1976)

- Mommsen, Hans (1975): Die deutschen Gewerkschaften zwischen Anpassung und Widerstand 1930 - 1944, in: Vetter, H.O., Hrsg. (1975)
- Morgenstern, Oskar (1974): Spieltheorie als allgemeine Theorie des Machtkonflikts, in: Schneider, H.-K./Watrin, Chr., Hrsg. (1974)
- Mosca, Gaetano (1950): Die herrschende Klasse. Grundlagen der politischen Wissenschaft, München
- Müller, J./Hochreiter, R. (1975): Stand und Entwicklungstendenzen der Konzentration in der Bundesrepublik Deutschland, Göttingen
- Müller, W./Neuß, Chr. (1970): Die Sozialstaatsillusion und der Widerspruch von Lohnarbeit und Kapital, in: SoPo 6/7, 1970
- Müller-Armack, Alfred (1940): Genealogie der Wirtschaftsstile, in: Schachtschabel, H.G., Hrsg. (1971)
- Murswiek, Axel (1974): Politische Steuerung und soziale Integration - Handlungsgrenzen einer staatlichen Sozialpolitik, in: Grottian, P./Murswiek, A., Hrsg. (1974)
- Musgrave, Richard A. (1970): Allocation, Distribution and the Theory of Public Finance, in: Haller, H., u.a., Hrsg. (1970)
- Naphtali, Fritz (1966): Wirtschaftsdemokratie. Ihr Wesen, Weg und Ziel (Hg. von R.Kuda), Köln-Frankfurt/Main 41977
- Naschold, Frieder (1969): Organisation und Demokratie. Untersuchungen zum Demokratisierungspotential in komplexen Organisationen, Stuttgart 21971
- (1970): Demokratie und Komplexität. Thesen und Illustrationen zur Theoriediskussion in der Politikwissenschaft, in: Koch, C./Senghaas, D., Hrsg. (1970)
- Nawroth, Egon E. (1962): Die wirtschaftspolitischen Ordnungsvorstellungen des Neoliberalismus, Köln-Berlin-Bonn-München
- Negri, Toni (1977): Staat in der Krise, Berlin(West)
- Neugebauer, Steffen (1976): Kapitalismustheorie und Imperialismus. Politische und methodische Fragen an die westdeutsche Weltmarkt-Diskussion, in: Backhaus, H.-G., u.a., Hrsg. (1976)
- Neumann, Franz (1967): Demokratischer und autoritärer Staat. Beiträge zur Soziologie der Politik, Frankfurt/Main
- Neumann, Karl (1976): Strukturwandel und Strukturpolitik. Wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Wandel sowie Möglichkeiten und Grenzen der Strukturpolitik, Köln-Frankfurt/Main
- Neumark, Fritz (1976): Die Finanzpolitik in der Zeit vor dem I. Weltkrieg, in: Deutsche Bundesbank, Hrsg. (1976)
- Niethammer, Lutz (1975): Strukturreform und Wachstumspakt. Westeuropäische Bedingungen der einheitsgewerkschaftlichen Bewegung nach dem Zusammenbruch des Faschismus, in: Vetter, H.O., Hrsg. (1975)

- /Borsdorf, U./Brandt, P., Hrsg. (1976): Arbeiterinitiative 1945. Antifaschistische Ausschüsse und Reorganisation der Arbeiterbewegung in Deutschland, Wuppertal
- Noll, Heinz-Herbert (1977): Soziale Indikatoren für Arbeitsmarkt und Beschäftigungsbedingungen, in: Zapf, W., Hrsg., (1977)
- Nove, Alec (1974): Knappheit, Allokation und Macht, in: Schneider, H.-K./Watrin, Chr., Hrsg. (1974)
- Oberreuter, Heinrich (1976): Legitimität des parlamentarischen Systems, in: Das Parlament, 27.11.1976
- O'Connor, James (1974): Die Finanzkrise des Staates, Frankfurt/Main
- Oelßner, Fred (1947): Vorwort zur Neuauflage des "Finanzkapital" (Berlin 1947), in: Pietranera, G. (1974)
- Offe, Claus (1970): Das politische Dilemma der Technokratie, in: Koch, C./Senghaas, D., Hrsg. (1970)
- (1972): Strukturprobleme des kapitalistischen Staates. Aufsätze zur Politischen Soziologie, Frankfurt/Main 1973
- (1974): Rationalitätskriterien und Funktionsprobleme politisch-administrativen Handelns, in: Leviathan 3, 1974
- (1975): Berufsbildungsreform. Eine Fallstudie über Reformpolitik, Frankfurt/Main
- (1975a): Zur Frage der "Identität der kommunalen Ebene", in: Grauhan, R.-R., Hrsg. (1975b)
- (1976): Überlegungen und Hypothesen zum Problem politischer Legitimation, in: Ebbighausen, R., Hrsg. (1976)
- (1977): Einleitung, zu: Bachrach, P./Baratz, M.S. (1977)
- /Ronge, V. (1973): Fiskalische Krise, Bauindustrie und die Grenzen staatlicher Aufgabenrationalisierung, in: Leviathan 2, 1973
- Olle, W./Schoeller, W. (1977): Weltmarkt, nationale Kapitalreproduktion und Rolle des Nationalstaats, in: Brandes, V., u.a., Hrsg. (1977)
- Olson, Mancur, JR. (1968): Die Logik des kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen, Tübingen
- Oppenheimer, Franz (1954): Der Staat, Stuttgart 4/1954
- Otto, Bernd (1975): Der Kampf um die Mitbestimmung, in: Vetter, H.O., Hrsg. (1975)
- Otto, Volker (1971): Das Staatsverständnis des Parlamentarischen Rates. Ein Beitrag zur Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, Düsseldorf

- Papcke, Sven, Hrsg. (1969): Anpassung oder Widerstand? Gewerkschaften im autoritären Staat, Frankfurt/Main
- (1969): Proletarische Spontaneität oder gewerkschaftliche Disziplin. Ein Mitbestimmungsproblem? in: Papcke, S., Hrsg. (1969)
 - (1973): Progressive Gewalt. Studien zum sozialen Widerstandsrecht, Frankfurt/Main
 - (1977): Ordnungsschutz und Sozialopposition, (Ms.) Münster
- Pareto, Vilfredo (1916): Allgemeine Form der Gesellschaft. Auszug aus Vilfredo Paretos System der allgemeinen Soziologie, in: Röhrich, W., Hrsg. (1975)
- Perroux, François (1974): Macht und ökonomische Gesetzmäßigkeit, in: Schneider, H.-K./Watrin, Chr., Hrsg. (1974)
- Tethig, Rüdiger (1977), Das Freifahrerproblem in der Theorie der öffentlichen Güter, (Ms.) Mannheim
- Pietranera, Giulio (1974): R. Hilferding und die ökonomische Theorie der Sozialdemokratie, Berlin(West)
- Plum, Günter (1976): Versuche gesellschaftspolitischer Neuordnung - Ihr Scheitern im Kräftefeld deutscher und alliierter Politik, in: Westdeutschlands Weg (1976)
- Pohrt, Wolfgang (1976): Theorie des Gebrauchswerts oder über die Vergänglichkeit der historischen Voraussetzungen, unter denen allein das Kapital Gebrauchswert setzt, Frankfurt/Main
- Polanyi, Karl (engl, 1975): The Great Transformation, New York 1975
- (dt. 1977): The Great Transformation. Politische und ökonomische Ursprünge von Gesellschaften und Wirtschaftssystemen, Wien 1977
- Popper, Karl R. (1974): Das Elend des Historizismus, Tübingen ⁴1974
- Poulantzas, Nicos (1975): Politische Macht und gesellschaftliche Klassen, Frankfurt/Main ²1975
- (1976a): Das Problem des kapitalistischen Staates, in: Poulantzas, N./Miliband, R. (1976)
 - (1976b): Der kapitalistische Staat. Eine Antwort auf Miliband und Laclau, in: Poulantzas, N./Miliband, R. (1976)
 - /Miliband, R. (1976): Kontroverse über den kapitalistischen Staat, Berlin(West)
- Pozzoli, Claudio, Hrsg. (1976): Rahmenbedingungen und Schranken staatlichen Handelns. Zehn Thesen, Frankfurt/Main
- Preuß, Ulrich K. (1969): Der Staat als bewußt produziertes Handlungszentrum, in: Böckenförde, E.-W., Hrsg. (1976)
- (1973): Legalität und Pluralismus. Beiträge zum Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt/Main

- Pritzkeleit, Kurt (1962): Wirtschaftsmacht - Gespenst oder Wirklichkeit? Stuttgart
- Projekt Klassenanalyse (1974): Oberfläche und Staat. Kritik neuerer Staatsableitungen (Altvater, Braunnühl u.a., Flatow/Huisken, Läßle, Marxistische Gruppe Erlangen), Berlin(West)
- (1974a): Materialien zur Klassenstruktur der BRD. Zweiter Teil, Grundriß der Klassenverhältnisse (1950 - 1970), Berlin (West), 1974
- Recktenwald, Horst Claus (1970): Staatsausgaben in säkularer Sicht. Versuch einer Beschreibung, in: Haller, H., u.a., Hrsg. (1970)
- Reich, Norbert (1977): Markt und Recht. Theorie und Praxis des Wirtschaftsrechts in der Bundesrepublik Deutschland, Neuwied-Darmstadt
- Reichelt, Helmut (1974a): Zur Staatstheorie im Frühwerk von Marx und Engels, in: Marx, K./Engels, F. (1974)
- (1974b): Einige Bemerkungen zu Sybille von Flatows und Freerk Huiskens Aufsatz 'Zum Problem der Ableitung des bürgerlichen Staates', in: Backhaus, H.-G., u.a., Hrsg. (1974a)
- Richter, Wolfram (1977): Eine Charakterisierung des Trittbrettfahrerverhaltens, (Ms.) Karlsruhe
- Ridder, Helmut (1960): Zur verfassungsrechtlichen Stellung der Gewerkschaften im Sozialstaat, in: Böckenförde, E.-W., Hrsg. (1976)
- (1976): Nachwort, in: Kempen, O.E., Hrsg. (1976)
- Riese, Hajo (1972): Ordnungsidee und Ordnungspolitik - Kritik einer wirtschaftspolitischen Konzeption, in: Teichmann, U., Hrsg. (1978)
- Robinson, Joan (1973): Die zweite Krise der ökonomischen Theorie, in: Vogt, W., Hrsg. (1973)
- (1975): Die Unmöglichkeit des Wettbewerbs, in: Herdzina, K., Hrsg. (1975)
- Röhrich, Wilfried, Hrsg. (1975): 'Demokratische' Elitenherrschaft. Traditionsbestände eines sozialwissenschaftlichen Problems, Darmstadt
- (1975): Problem- und sozialgeschichtliche Einleitung: Von Mosca bis Mills, in: Röhrich, W., Hrsg. (1975)
- Rolshausen, Claus, Hrsg. (1970): Kapitalismus und Krise. Eine Kontroverse um das Gesetz des tendenziellern Falls der Profitrate, Frankfurt/Main
- Ronge, Volker (1971): Politökonomische Planungsforschung, in: Ronge, V./Schmieg, G., Hrsg. (1971)
- (1974): Der "politökonomische Ansatz" in der Verwaltungsforschung, in: Grottian, P./Murswieck, A., Hrsg. (1974)

- (1976): Ableitung des Staates vs. Theorie der Politikformulierung: Die Abhängigkeit der Staatstheorie von ihrem Bezugspunkt, in: Ebbighausen, R., Hrsg. (1976)
- (1976a): Politisches System oder Staat? in: Ronge, V./Weihe, U., Hrsg. (1976)
- (1977): Horizontale Differenzierung in den Strukturen des Politikformulierungsprozesses. Diskussion theoretischer Ansätze, in: Brandes, V., u.a., Hrsg. (1977)
- (1978): "Solidarische" Selbstorganisation der Wirtschaft, in: Leviathan 2, 1978
- /Schmieg, G. (1973): Restriktionen politischer Planung, Frankfurt/Main
- Hrsg. (1971): Politische Planung in Theorie und Praxis, München
- /Weihe, U., Hrsg. (1976): Politik ohne Herrschaft? Antworten auf die systemtheoretische Neutralisierung der Politik, München
- Rosenbaum, Wolf (1972): Staatsinterventionismus und Wirtschaftsplanung im modernen Kapitalismus, in: Kühn, R., Hrsg. (1972)
- (1972a): Naturrecht und positives Recht. Rechtssoziologische Untersuchungen zum Einfluß der Naturrechtslehre auf die Rechtspraxis in Deutschland seit Beginn des 19. Jahrhunderts, Neuwied-Darmstadt 1972
- Rothschild, Kurt W. (1974): Macht: Die Lücke in der Preistheorie, in: Schneider, H.-K./Watrin, Chr., Hrsg. (1974)
- Rotter, Frank (1974): Verfassung und sozialer Wandel. Studien zur systemtheoretischen Rechtssoziologie, Hamburg
- Rowthorn, Bob (1973): Die neoklassische Volkswirtschaftslehre und ihre Kritiker - eine marxistische Beurteilung, in: Vogt, W., Hrsg. (1973)

- Sauer, Dieter (1978): Staat und Staatsapparat. Ein theoretischer Ansatz, Frankfurt/Main
- Schachtschabel, Hans G., Hrsg. (1971): Wirtschaftsstufen und Wirtschaftsordnungen, Darmstadt
- Schäfer, Gert (1969a): Demokratie und Totalitarismus, in: Kress, G./Senghaas, D., Hrsg. (1969)
- (1974): Einige Probleme des Verhältnisses von "ökonomischer" und "politischer" Herrschaft, in: Marx, K./Engels, F. (1974)
- /Nedelmann, C., Hrsg. (1969): Der CDU-Staat 1. Analysen zur Verfassungswirklichkeit der Bundesrepublik, Frankfurt/Main 31972

- Scharpf, Fritz W. (1977): Politischer Immobilismus und ökonomische Krise. Aufsätze zu den politischen Restriktionen der Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik, Kronberg/Ts.
- Scheuch, Erwin K. (1974): Soziologie der Macht, in: Schneider, H.-K./Watrin, Chr., Hrsg. (1974)
- Scheuner, Ulrich, Hrsg. (1971): Die staatliche Einwirkung auf die Wirtschaft. Wirtschaftsrechtliche Aufsätze 1946 - 1970, Frankfurt/Main
- (1952): Wirtschaftliche und soziale Selbstverwaltung, in: Scheuner, U., Hrsg. (1971)
 - (1971): Einführung: Wirtschaftslenkung im Verfassungsrecht des modernen Staates, in: Scheuner, U., Hrsg. (1971)
- Schinkowsky, Reinhard (1974a): Zur Marx-Rezeption bei Hilferding. Die Bestimmungen von Konkurrenz und Monopol im "Finanzkapital", in: Ebbighausen, R., Hrsg. (1974)
- (1974b): Exkurs über Hilferdings: Vom Generalkartell zur Konzeption des organisierten Kapitalismus, in: Ebbighausen, R., Hrsg. (1974)
- Schlesinger, Helmut (1976): Geldpolitik in der Phase des Wiederaufbaus (1950 - 1958), in: Deutsche Bundesbank, Hrsg. (1976)
- Schlotter, P./Schmidt, M.G. (1976): Staatsintervention und Legitimationsdefizite. Das Beispiel der Militärpolitik in der Bundesrepublik, in: Ebbighausen, R., Hrsg. (1976)
- Schmalenbach, Eugen (1949): Der freien Wirtschaft zum Gedächtnis, Köln-Opladen 21949
- Schmaus, Günther (1978): Personelle Einkommensverteilung im Vergleich 1962/63 und 1969, in: Krupp, H.-J./Glatzer, W., Hrsg. (1978)
- Schmid, G./Freiburghaus, D. (1974): Techniken politischer Planung: Vom Marktkalkül zum Plankalkül? Anatomie des Problems am Beispiel der Kosten-Nutzen-Analyse "Wasserstraßenanschluß für das Sauerland", in: Leviathan 3, 1974
- Schmid, G./Treiber, H. (1975): Bürokratie und Politik. Zur Struktur und Funktion der Ministerialbürokratie in der Bundesrepublik Deutschland, München
- Schmidt¹, Eberhard (1970): Die verhinderte Neuordnung 1945 - 1952. Zur Auseinandersetzung um die Demokratisierung der Wirtschaft in den westlichen Besatzungszonen und in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt/Main-Köln 1976
- Schmidt², Kurt (1970): Kollektivbedürfnisse und Staatstätigkeit, in: Haller, H., u.a., Hrsg. (1970)
- Schmidt³, Manfred G. (1975): Staatsapparat und Rüstungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland (1966 - 1973). Schranken und Folgeprobleme der Staatsinterventionspolitik im Militär- und Rüstungssektor, Gießen/Lollar

- (1975a): Staatliche Ausgabenpolitik und Akkumulationsentwicklung im Rüstungssektor der Bundesrepublik, in: Backhaus, H.-G., u.a., Hrsg. (1975a)
- Schmidt, U./Fichter, T. (1975): Der erzwungene Kapitalismus. Klassenkämpfe in den Westzonen 1945 - 48, Berlin(West)1975
- Schmollinger, H.W./Stöss, R. (1976): Sozialstruktur und Parteiensystem, in: Staritz, D., Hrsg. (1976)
- Schneider, D./Kuda, R. (1968): Arbeiterräte in der Novemberrevolution. Ideen, Wirkungen, Dokumente, Frankfurt/Main 31973
- Schneider, H.K./Watrin, Chr., Hrsg. (1974): Macht und ökonomisches Gesetz. Verhandlungen auf der Tagung des Vereins für Socialpolitik - Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften in Bonn 1972, Berlin(West)
- Schröder Heinrich J. (1976): Gesetzgebung und Verbände. Ein Beitrag zur Institutionalisierung der Verbandsbeteiligung an der Gesetzgebung, Berlin(West)
- Schumpeter, Joseph A. (1918): Die Krise des Steuerstaats, in: Goldscheid, R./Schumpeter, J.. (1976)
- (1950): Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, München 41975
- See, Hans (1976): Die SPD als Kommunal- und Staatspartei, in: Ebbighausen, R., Hrsg. (1976)
- Seifert, Jürgen (1975): Grundgesetz und Restauration. Verfassungsgeschichtliche Analyse und synoptische Darstellung des Grundgesetzes vom 23. Mai 1949 mit sämtlichen Änderungen, Darmstadt-Neuwied 21975
- Sellin, Volker (1974): Kapitalismus und Organisation. Beobachtungen an der Industrialisierung Italiens, in: Winkler, H.A., Hrsg. (1974)
- Selmer, Peter (1972): Wirtschaftslenkung durch Besteuerung anhand ausgewählter höchstrichterlicher Entscheidungen, Stuttgart
- Semmler, Willi (1977): Private Produktion und öffentlicher Sektor, in: Brandes, V., u.a., Hrsg. (1977)
- Senghaas, Dieter (1970): Sozialkybernetik und Herrschaft, in: Koch, C./Senghaas, D., Hrsg. (1970)
- Shonfield, Andrew (1968): Geplanter Kapitalismus. Wirtschaftspolitik in Westeuropa und USA, Köln
- Simonis, Udo Ernst, Hrsg. (1977): Infrastruktur, Theorie und Politik, Köln
- Skrzypczak, Henryk (1975): Zur Strategie der Freien Gewerkschaften in der Weimarer Republik, in: Vetter, H.O., Hrsg. (1975)
- Sombart, Werner (1927): Die Ordnung des Wirtschaftslebens, in: Schachtschabel, H.G., Hrsg. (1971)

- Stammer, Otto (1951): Das Elitenproblem in der Demokratie, in: Röhrich, W., Hrsg. (1975)
- Staritz, Dietrich, Hrsg. (1976): Das Parteiensystem der Bundesrepublik. Geschichte - Entstehung - Entwicklung, Opladen
- Steger, Ulrich (1975): Ordnungspolitik und Strukturprobleme der Volkswirtschaft, in: Fleischle, G./Krüper, M., Hrsg. (1975)
- Stigler, G. J. (1975): Die vollständige Konkurrenz im historischen Rückblick, in: Herdzina, K., Hrsg. (1975)
- Stingl, Josef (1977): Vom Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAAVG) zum Arbeitsförderungs-gesetz (AFG), in: Bartholomäi, R., u.a., Hrsg. (1977)
- Strasser, Johano (1975): Die Funktion des Staates und die Möglichkeit sozialistischer Reformpolitik im spätkapita-listischen System der BRD, in: Greven, M.Th., u.a. (1975)
- Szmula, Volker (1976): Partizipationsausweitung in sozialen Entscheidungsprozessen. Zur Diskussion über das Problem der "Demokratisierung", in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 27.11.1976
- Teichmann, Ulrich, Hrsg. (1978): Probleme der Wirtschaftspoli-tik, Erster Band: Zielfindung und politischer Entscheidungs-prozeß. Ordnungspolitik, Darmstadt
- Tibi, Bassam (1973): Von der Wissensoziologie zur Planungs-ideologie, in: NPL 1, 1973
- Tohidipur, Mehdi (1976): Verfassungs, Verfassungsgerichtsbar-keit, Politik. Zur verfassungsrechtlichen und politischen Stellung und Funktion des Bundesverfassungsgerichts, Frank-furt/Main
- Tristram, Wolfgang (1974): Allgemeine Formbestimmung des bürgerlichen Staates: Zur Kritik des Staatsbegriffs in der Theorie des staatsmonopolistischen Kapitalismus, in: Ebbig-hausen, R., Hrsg. (1974)
- Uherek, E./Zerdick, A./Schui, H./Hickel, R. (1977): Vorschläge zur Beendigung der Massenarbeitslosigkeit, Köln
- Väth, Werner (1974): Sozialökonomische Strukturprobleme der Raumordnungspolitik des Bundes, in: Grottian, P./Murswieck, A., Hrsg. (1974)
- (1975): Zu einer Strukturanalyse staatlicher Tätigkeitsberei-che am Beispiel der Bundesraumordnung, in: Grauhan, R.-R., Hrsg. (1975a)
- Vetter, Heinz Oskar, Hrsg. (1975): Vom Sozialistengesetz zur Mitbestimmung. Zum 100. Geburtstag von Hans Böckler, Köln

- Vilmar, Fritz, Hrsg. (1975): Industrielle Demokratie in Westeuropa. Menschenwürde im Betrieb II, Reinbek bei Hamburg
- (1975): Wirtschaftsdemokratie. Theoretische und praktische Ansätze, entwickelt auf der Basis des gewerkschaftlichen Grundsatzprogramms in der BRD, in: Vilmar, F., Hrsg. (1975)
- Vobruba, Georg (1978): Staatseingriff und Ökonomiefunktion. Der Sozialstaat als Problem für sich selbst, in: ZFS Heft 2, 1978
- Vogel, W./Weisz, Chr. (1976): Einleitung, zu: Bundesarchiv/Institut für Zeitgeschichte, Hrsg. (1976)
- Vogt, Winfried (1973): Zur Kritik der herrschenden Wirtschaftstheorie, in: Vogt, W., Hrsg. (1973)
- (1973a): Zur langfristigen ökonomischen Entwicklung eines kapitalistischen Systems, in: Leviathan 2, 1973
 - (1974): Das ökonomische Gesetz als Macht, in: Schneider, H.-K./Watrin, Chr., Hrsg. (1974)
 - (1974a): Zur langfristigen ökonomischen Entwicklung eines kapitalistischen Systems - eine Präzisierung, in: Leviathan 2, 1974
 - Hrsg. (1973): Seminar: Politische Ökonomie. Zur Kritik der herrschenden Nationalökonomie, Frankfurt/Main
- Vonessen, Franz (1978): Die Herrschaft des Leviathan, Stuttgart
- Waldrich, Hans-Peter (1973): Der Staat. Das deutsche Staatsdenken seit dem 18. Jahrhundert. Ausgewählte Quellen, München-Wien
- Waterkamp, Rainer (1973): Interventionsstaat und Planung. Raumordnung, Regional- und Strukturpolitik, Köln
- (1978): Handbuch politische Planung, Opladen
- Weber, Jürgen (1977): Die Interessengruppen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart
- Weber, Max (1966): Staatssoziologie. Soziologie der rationalen Staatsanstalt und der modernen politischen Parteien und Parlamente (hg. von J. Winckelmann), Berlin (West) 1966
- (1976): Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie (Studienausgabe), Tübingen 1976
- Weber, Wilhelm (1970): Wohlfahrtstheoretische Aspekte der Besteuerung: Zielkonflikte und Theorie des Zweitbesten, in: Haller, H., u.a., Hrsg. (1970)
- Wehler, Hans-Ulrich (1974): Der Aufstieg des Organisierten Kapitalismus und Interventionsstaates in Deutschland, in: Winkler, H.A., Hrsg. (1974)
- Weisz, Christoph (1976): Deutsche Politik unter Besatzungsherrschaft, in: Westdeutschlands Weg (1976)

- Welteke, Marianne (1976): Theorie und Praxis der Sozialen Marktwirtschaft. Einführung in die politische Ökonomie der BRD, Frankfurt/New York
- Werner, Rudolf (1975): Soziale Indikatoren und politische Planung. Einführung in Anwendungen der Makrosoziologie, Reinbek bei Hamburg
- Westdeutschlands Weg zur Bundesrepublik 1945 - 1949. Beiträge von Mitarbeitern des Instituts für Zeitgeschichte, München 1976
- Widmaier, Peter (1976): Sozialpolitik im Wohlfahrtsstaat. Zur Theorie politischer Güter, Reinbek bei Hamburg
- Wieser, Friedrich (1926): Das Gesetz der Macht, Wien
- Wilensky, Harold L. (1975): The Welfare State and Equality. Structural and Ideological Roots of Public Expenditures, Berkeley-Los Angeles-London
- Winkler, Heinrich A., Hrsg. (1974): Organisierter Kapitalismus. Voraussetzungen und Anfänge, Göttingen
- (1974): Einleitende Bemerkungen zu Hilferdings Theorie des Organisierten Kapitalismus. + Vorbemerkung. + Vorläufige Schlußbemerkungen, in: Winkler, H.A., Hrsg. (1974)
- Wirth, Margaret (1972): Kapitalismustheorie in der DDR. Entstehung und Entwicklung der Theorie des staatsmonopolistischen Kapitalismus, Frankfurt/Main 1973
- Wollmann, Hellmut (1974): Das Städtebauförderungsgesetz als Instrument staatlicher Intervention - wo und für wen? in: Leviathan 2, 1974
- (1975): Der Altstadtsanierung erster Teil als Cityerweiterungsplanung - der Fall Heidelberg, in: Grauhan, R.-R., Hrsg. (1975b)
- Zapf, Wolfgang, Hrsg. (1977): Lebensbedingungen in der Bundesrepublik. Sozialer Wandel und Wohlfahrtsentwicklung, Frankfurt/Main
- Ziegert, Klaus A. (1975): Zur Effektivität der Rechtssoziologie: die Rekonstruktion der Gesellschaft durch Recht, Stuttgart
- Zöller, Michael (1977): Planung, politische Entscheidung und Aktivierung des Eigeninteresses der Beteiligten, in: Hegelheimer, A./Zöller, M. (1977)

Zeitschriften

Der Spiegel, Hamburg

Kursbuch, Frankfurt/Main bzw. Berlin/West

Leviathan. Zeitschrift für Sozialwissenschaft, Düsseldorf bzw. Opladen

Neue Politische Literatur (NPL), Stuttgart

ORDO - Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Düsseldorf-München

Politische Vierteljahresschrift (PVS), Opladen

Probleme des Klassenkampfs. Zeitschrift für politische Ökonomie und sozialistische Politik (ProKla), Erlangen bzw. Gaiganz bzw. Berlin(West)

Sozialistische Politik (SoPo), Berlin(West)

Wirtschaftswoche, Düsseldorf

Zeitschrift für Soziologie (Zfs), Stuttgart

Zeitungen:

Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung 'Das Parlament'

Das Parlament, Bonn

Die Zeit (Zeit), Hamburg

Frankfurter Rundschau (FR), Frankfurt

Handelsblatt, Düsseldorf

Lebenslauf

des

Carsten Ernst Adolf Klingemann

geboren in Celle (Niedersachsen/Bundesrepublik Deutschland)
am 29. März 1950. Ich bin der Sohn von Ernst und Elsa
Klingemann. Meine Mutter hieß vor ihrer Heirat Elsa Gärner.
Ich habe von 1957 bis 1961 die Volksschule in Barnstorf be-
sucht. Schließlich habe ich nach neun Jahren Lehrbetrieb
am Gymnasium in Diepholz mein Abitur im Juni 1969 gemacht.
Nach zwei Jahren Mathematik an der Universität Hannover,
studierte ich Soziologie, Publizistik und Pädagogik in
Münster. Im Dezember 1975 erhielt ich von der Philosophischen
Fakultät der Universität Münster mein Magister-Diplom.
Seit Anfang 1976 arbeite ich an meiner Promotion.

Carsten Klingemann

